

大阪市立大学大学院創造都市研究科
博士学位論文

人口減少局面における基礎自治体による
都市計画の政策転換に関する研究
ー土地利用コントロールに着目してー

The Study on the Policy Change of Urban Planning
by Municipalities in Depopulating Cities
: Focusing on Land Use Control

2014 年 3 月

大阪市立大学大学院創造都市研究科
創造都市専攻都市政策研究領域

D 1 1 U D 5 0 4

酒本 恭聖 (SAKAMOTO, Yasumasa)

論文要旨

1. 論文名 人口減少局面における基礎自治体による都市計画の政策転換に関する研究
ー土地利用コントロールに着目してー

2. 氏 名 酒本恭聖

(要 旨)

本研究の目的は、人口が減少している基礎自治体や地域に着目して、これらが人口減少局面で、1. 市街地の拡大政策に活用してきた都市計画制度が都市ごとにどのような性質をもつのか、2. 住環境の保全に活用してきた都市計画制度が地域にどのような影響を与えているのか、3. 地域が主体となって都市計画制度の運用に取り組む際の課題は何か、について分析を行う。その分析を通して、今後、基礎自治体が、成熟社会に対応する土地利用コントロールを実現するために、都市計画の政策転換に必要な知見を得ることを目的とする。

本論文は、序章を含めて全7章で構成される。序章では、まず、成熟社会における都市計画の役割は終わってしまったのか、及び、基礎自治体は主体的に都市計画を運用できているのか、という2つの問題を提起した。そして、都市計画が、成熟社会に求められる役割を見出せない現状にあることを指摘した。そこで、都市計画の制度と課題を概観したうえで、問題に対応するためには、都市計画の2本の柱である開発許可制度と地区計画の両面から考察することが必要であることを説明した。これらの運用において、基礎自治体の政策が、成熟社会に求められる都市の集約化に対する市街地の拡大政策の継続、市街地の再生政策に対する未対策、これらの相反する状況にあることを指摘した。そのなかでも、都市の集約化政策に取り組まれている事例では、都市計画の政策転換が行われていないとする既存研究に触れ、本研究が、人口減少局面における都市の集約化政策を、都市計画の視点から考察する点で意義があることを述べた。

第1章では、市街地の拡大をもたらした都市計画制度を整理し、これらの市街地拡大を抑制するために行われた法改正の内容と、基礎自治体の役割を概説した。そのうえで、本研究の目的及び対象を示した。とりわけ本研究の対象は、都市計画の2本の柱のうち、開発許可制度では、市街地を拡大した制度として「既存宅地制度」、「3411条例」及び「大規模開発」を取り上げ、「マクロの都市計画」と定義した。また、地区計画では、住宅地に適用する制度として「建築協定」、「指導要綱」及び「地域の自主ルール」を含めて、「ミクロの都市計画」と定義した。

第2章は、既存研究のレビューである。まず、マクロの都市計画それぞれに対する所見を把握する。「既存宅地制度」では、無秩序な市街地の拡大に繋がったことが確認できた。「3411 条例」は、廃止された既存宅地制度の受け皿となり、市街化調整区域において新規住宅開発の温床として、既存宅地制度に引き続き、無秩序な市街地の拡大を引き起こしていることが指摘されていた。これらから、「既存宅地制度」及び「3411 条例」の運用が、無秩序な市街地の拡大をもたらしたことを確認した。

郊外に開発された住宅団地は、開発許可による「大規模開発」以外にも、公的开发や土地区画整理事業などによって開発された団地が数多く存在する。本研究では、これらを併せて「ニュータウン」と定義した。そして、全国のニュータウンについて整理し、制度としては後発の開発許可による大規模開発が、全国的に行われてきたことを概観した。

ミクロの都市計画に関する既存研究では、ニュータウンで積極的に運用されてきたこと、目的が住環境の維持保全であったこと、が把握できた。そして、ニュータウンの再生が必要となった現在では、その目的が現状とは乖離している状況を概説した。さらに、規制緩和、取組み主体、住民参加による実績などを論じた研究はあるものの、ミクロの都市計画のルール変更を、住民が主体となって取組む際の課題を明らかにした研究は見当らないことを確認した。

第3章から第5章は、実証部分である。第3章の目的は、市街地の拡大政策に活用してきた都市計画制度が、都市ごとに異なる性質をもつことを明らかにすることである。対象は、20 年以上、人口が継続して減少している全国 33 都市のうち、都市圏においても人口が減少している都市に着目し、都市計画データが得られた 7 都市とした。7 都市では、継続した人口減少下で、市街地を拡大させてきており、市街地拡大の状況を、人口動態、市街化区域面積、市街化区域の人口密度、DID の面積及び人口密度から把握した。

マクロの都市計画については、「既存宅地制度」、「3411 条例」及び「大規模開発」、それぞれの制度内容を確認したうえで、7 都市が市街地拡大のために運用してきた制度を整理した。その結果、マクロの都市計画の運用に顕著な特徴がみられた函館市、呉市及び今治市を対象とした現況調査に基づいて、市街地の拡大政策の分析を行った。その結果、これら 3 都市では、市街地拡大のために運用されてきたマクロの都市計画が、それぞれの都市ごとに異なる性質をもつことが明らかとなった。これによって、都市計画による都市の集約化への政策転換に向けた知見を得ることが可能となった。

第4章の目的は、ニュータウンにおけるミクロの都市計画が、地域に与えている影響を明らかにすることである。ミクロの都市計画は、地域の住環境の維持保全に大きな役割を果たしてきた。しかし、ニュータウンでは、人口減少や少子高齢化などの問題が顕在化するようになった。その原因は、開発当時、同時期に同世代の居住者が入

居したことが考えられる。そのため、ニュータウンの再生政策は、若年齢層の新規居住を促進し、地域のソーシャルミックスを推進することが求められる。しかし、これまで住環境の維持保全に機能してきたミクロの都市計画による規制が、若年齢層の新規居住を抑制することが懸念される。

そこで、本章では、ニュータウンにおけるミクロの都市計画が地域に与えている影響を明らかにするために、ニュータウンに隣接する既成市街地と比較した。まず、両地区におけるミクロの都市計画の内容、人口動態、高齢化率及び年少人口比率、これらの相違点を概観した。さらに、住宅の供給状況、住宅の建て方の実態、小規模共同住宅の用に供する敷地の面積及び戸建住宅の最低敷地面積による住宅供給、これらの違いを分析した。その結果、ニュータウンにおいて、住宅の建て方が戸建住宅に偏重しているなど、ミクロの都市計画の影響が明らかとなり、ミクロの都市計画のルール変更が必要であることを示唆した。

第5章の目的は、地域が主体となってミクロの都市計画のルール変更を検討する際の課題を明らかにすることである。第4章でミクロの都市計画の影響が明らかとなったニュータウンを対象として、デベロッパー及び住民への意識調査を行った。デベロッパーには、ニュータウンにおけるミクロの都市計画の存在、若年齢層の新規居住を促進するための賃貸小規模共同住宅などの多様な住宅の建て方に対する市場性をはじめ、ニュータウン再生に必要な条件に関してヒアリングを行った。住民には、ニュータウンの人口減少や少子高齢化などの現状を伝え、ミクロの都市計画による街の再生についてヒアリングを行った。さらに、住環境への満足度、若年齢層の新規居住への印象、戸建住宅以外の住宅の建て方への意識などについて、ヒアリング及びアンケートを行った。

その結果、デベロッパーのヒアリングでは、ニュータウンにおけるミクロの都市計画の存在は、内容によっては街の再生の足かせになること、多様な住宅の建て方は、条件次第ではあるものの、市場性が見込まれることなどが明らかとなった。住民ヒアリングでは、ミクロの都市計画への意識が低いことが確認された。住民アンケートでは、若年齢層の新規居住を強く望んでいる一方で、多様な住宅の建て方に関しては賛否両論があった。そして、ミクロの都市計画のルール変更を想定した場合には、住宅の建て方などハードの要素に加えて、地域の景観への配慮や、新規居住者の生活モラルなど、ソフトの要素を併せて検討する必要性が明らかとなった。さらに、これらの結果を踏まえて、成長社会から成熟社会への変容に合わせて、ミクロの都市計画の内容が、ハードからソフトに変化する仕組みについて考察した。

第6章は、結論である。まず、都市計画の2本の柱である開発許可制度と地区計画を両面から都市計画の政策転換に取り組むためには、基礎自治体内部の連携が必要であることを指摘した。次に、実証から得られた知見を踏まえて、マクロの都市計画及びミクロの都市

計画における政策転換モデルを示し、政策転換を行わない場合の理由を想定して、考察を加えた。

また、ミクロの都市計画に関する、住民の取組み、地域組織の醸成、多様なステークホルダーの存在、これらが連携して推進する仕組みを提案した。そして、この仕組みには、基礎自治体の積極的な姿勢が重要であることを指摘した。さらに、ミクロの都市計画によって、多様な住宅の建て方を誘導しながら、街が再生するまでのプロセスを示した。

最後に、国、都道府県、基礎自治体及び住民の関係から、都市計画について、成長社会と成熟社会それぞれにおける目的、手段及び実現の方法を改めて整理した。そのなかで、成熟社会における都市計画の位置づけと、それに対する基礎自治体の役割を総括して、本研究の結論とした。

人口減少局面における基礎自治体による都市計画の政策転換に関する研究
ー土地利用コントロールに着目してー

目 次

序 章 はじめに	1
第 1 章 基礎自治体と都市計画制度	9
1-1 人口減少時代の到来と都市計画	9
1-2 市街地の拡大と都市計画制度	13
1-2-1 市街地拡大をもたらした都市計画制度の類型	15
1-2-2 無秩序な市街地拡大	16
1-2-3 計画的な市街地拡大	17
1-3 法改正と都市計画の権限及び基礎自治体の主体性	18
1-3-1 2000 年及び 2006 年の法改正	18
1-3-2 法改正による権限と基礎自治体の主体性	20
1-4 基礎自治体における都市計画制度の運用	22
1-5 本研究の目的	24
1-6 都市計画制度の仕組みと本研究の対象	25
1-7 本研究における対象範囲	25
1-7-1 マクロの都市計画	26
1-7-2 ミクロの都市計画	27
1-8 基礎自治体と都市計画制度	28
第 2 章 人口減少と都市計画制度（理論研究）	31
2-1 マクロの都市計画の運用	31
2-1-1 既存宅地制度	31
2-1-2 3411 条例	33
2-1-3 大規模開発	36
2-1-4 小括（マクロの都市計画の運用）	39
2-2 ミクロの都市計画の運用	40
2-2-1 ニュータウン問題の顕在化	42
2-2-1-1 国による提言及び調査研究	42
2-2-1-2 民間開発におけるニュータウン再生への取組み	44
2-2-2 ニュータウン再生のシナリオ	45

2-2-2-1	ミクロの都市計画の位置づけ	4 5
2-2-2-2	ミクロの都市計画の活用	4 7
2-3	ミクロの都市計画と取組む主体	4 9
2-3-1	ニュータウンにおけるミクロの都市計画の役割	4 9
2-3-2	ミクロの都市計画と住民主体のまちづくり	5 0
2-4	小括（人口減少と都市計画制度）	5 1
第3章	市街地拡大に運用されたマクロの都市計画の性質	5 3
3-1	調査目的	5 3
3-2	調査の対象と方法	5 3
3-3	7都市における市街地拡大の状況	5 4
3-3-1	人口動態	5 4
3-3-2	市街化区域面積の推移	5 5
3-3-3	市街化区域の人口密度	5 5
3-3-4	市街化区域の面積と DID 面積	5 6
3-3-5	DID の面積と人口密度	5 7
3-3-6	小括（市街地拡大の状況）	5 8
3-4	マクロの都市計画による市街地拡大	5 8
3-4-1	既存宅地制度	5 9
3-4-2	3411 条例	5 9
3-4-3	大規模開発	6 1
3-4-4	小括（マクロの都市計画による市街地拡大）	6 2
3-5	都市ごとにみたマクロの都市計画	6 3
3-5-1	函館市	6 3
3-5-1-1	線引きの状況	6 4
3-5-1-2	3411 条例による市街地拡大	6 5
3-5-1-3	大規模開発による市街地拡大	6 6
3-5-1-4	小括（函館市）	6 7
3-5-2	呉市	6 8
3-5-2-1	線引きの状況	6 8
3-5-2-2	3411 条例による市街地拡大	6 9
3-5-2-3	大規模開発による市街地拡大	7 0
3-5-2-4	小括（呉市）	7 1
3-5-3	今治市	7 1
3-5-3-1	線引きの状況	7 2

3-5-3-2	3411 条例による市街地拡大	7 3
3-5-3-3	大規模開発による市街地拡大	7 3
3-5-3-4	地区計画による市街地拡大	7 5
3-5-3-5	小括（今治市）	7 6
3-6	まとめ（市街地拡大に運用されたマクロの都市計画の性質）	7 7
3-6-1	都市ごとに異なるマクロの都市計画の性質	7 7
3-6-2	都市ごとにみる今後の政策転換	7 8
3-6-3	マクロの都市計画と今後の政策転換	7 9
第 4 章	ミクロの都市計画が地域に与える人口増減や少子高齢化への影響	8 1
4-1	調査目的	8 1
4-2	調査の対象と方法	8 1
4-3	戸建開発団地と既成市街地の状況	8 2
4-3-1	戸建開発団地の概要、ミクロの都市計画及び人口動態	8 2
4-3-2	既成市街地の概要、ミクロの都市計画及び人口動態	8 4
4-3-3	高齢化率及び年少人口比率	8 6
4-4	戸建開発団地と既成市街地の比較	8 7
4-4-1	大和団地と東谷地区	8 7
4-4-2	ミクロの都市計画の内容	8 8
4-4-3	高齢化率及び年少人口比率	8 9
4-4-4	戸建住宅の供給状況	8 9
4-4-5	住宅の建て方	9 1
4-4-5-1	新たな土地利用による住宅供給の状況	9 1
4-4-5-2	住宅の建て方の実態	9 2
4-4-5-3	住宅の建て方別の人口	9 3
4-4-6	東谷地区での共同住宅の敷地面積と供給戸数	9 4
4-4-7	土地の細分化によって供給される戸建住宅の平均敷地面積	9 5
4-4-8	1 人当たり延べ面積と平均世帯人員	9 6
4-4-9	小括（戸建開発団地と既成市街地の比較）	9 7
4-5	まとめ（第 4 章）	9 9
第 5 章	ミクロの都市計画のルール変更を検討するための課題	10 2
5-1	調査目的	10 2
5-2	調査の対象と方法	10 3
5-3	大和団地におけるミクロの都市計画の内容	10 4

5-4	デベロッパーへのヒアリング	105
5-4-1	ヒアリングの内容と結果	105
5-4-2	ヒアリング結果の分析	105
5-5	住民意識調査	107
5-5-1	住民ヒアリング	107
5-5-1-1	ヒアリングの目的と方法	107
5-5-1-2	ヒアリングにおける住民意識	107
5-5-1-3	小括（住民ヒアリング）	109
5-5-2	住民アンケート	109
5-5-2-1	アンケートの目的と方法	109
5-5-2-2	アンケートの調査項目と結果の概要	110
5-5-2-3	アンケート結果の分析	112
①	若年齢層へのイメージ（問7）	112
②	若年齢層の居住への意識（問8、問9）	114
③	土地の細分化への意識（問11）	114
④	賃貸共同住宅等への意識（問16）	116
⑤	賃貸共同住宅等を認めたくない理由（問13）	117
5-5-2-4	小括（住民アンケート）	119
5-6	大和団地における地区計画の策定実績	120
5-6-1	大和東1丁目	120
5-6-2	大和西1丁目	122
5-6-3	小括（地区計画の策定実績）	123
5-7	まとめ（第5章）	123
第6章	結論	126
6-1	都市計画の2つの柱に対応するための基礎自治体の体制	126
6-2	本研究で得た知見からの考察	127
6-2-1	都市の集約化に向けた政策転換	127
6-2-2	ニュータウンの再生に向けた政策転換	130
6-3	まとめ（基礎自治体による都市計画の政策転換）	135
参考・引用文献		140
参考資料		154

序 章 はじめに

現在の都市計画は、迷走している。「成長社会で重宝された都市計画は、成熟社会では役に立たない」という指摘もある。都市計画をめぐっては、“「都市計画」から「まちづくり」へ”、つまり、ハコモノをつくることが目的とされた行政主体の都市計画から、地域の人のつながりを目的とした住民主体のまちづくりへ、このようなフレーズが聞こえるようになった。近年の都市計画行政をみると、確かに住民参加への意識が高まっていることは間違いのないように思われる。これ自体は、地方分権の時代であることを勘案すると、むしろ当然のことかもしれない。では、都市計画は、住民主体のまちづくりばかりに気を取られて本当に良いのだろうか、また、成熟社会では、従来の都市計画の根幹をなしていたゾーニングや土地利用コントロールの役割は、本当に必要なくなってしまったのだろうか。まず、これが本研究における 1 つ目の問題提起である。

都市計画は、住民に身近な存在である基礎自治体が主体となって運用する、盛んにこのようなことがいわれる。これは、都市計画事務そのものが自治事務となるなど、時代の大きな潮流からすれば当然のことであろう。また、これに対する異議主張は、広域計画を除いては、おそらく聞いたことがない。しかしながら、実際には、いくつの基礎自治体が主体となって、都市計画を運用できているのだろうか。もちろん、都市計画を主体となって運用している基礎自治体が存在することは否定しない。しかし、大半の基礎自治体で、成熟社会に求められる都市計画が運用できていないのではないか。これが本研究における 2 つ目の問題提起である。

これら 2 つの疑問が本研究の根底にある。そして、本研究は、都市計画によるゾーニングや土地利用コントロールが、成熟社会においても住民主体のまちづくりと並行して必要であるという立場に立っている。そこで、基礎自治体が今一度、これまでに運用してきた都市計画を検証して、そのうえで成熟社会に対応する都市計画を創り上げていくべきであると考えている。

現在の都市計画は、迷走しているかもしれないが、迷走から脱出する出口は、やはり、都市計画を主体となって運用する基礎自治体自らが見つけなければならない。本研究が、その出口の鍵を見つける第一歩として参考になれば幸いである。

都市計画は、現在の成熟社会において、都市の集約化を実現する制度として機能する必要がある、このような指摘がなされるようになって久しい。「成熟社会とはイギリスのガボールの著した「成熟社会」(1972)からの転用語で、一種の未来社会についてのビジョン。ガボールは 1971 年にノーベル物理学賞を受賞した高名な物理学者で、かたわら未来学者としても活躍した。彼のいう成熟社会とは、これまでの物的万能主義を排し、ひたすら量的拡大のみを追い求める経済成長やそれに支えられた大量消費社会のかわりに、高水準の物資文明と共存しつつも、精神的な豊かさや生活の質の向上

を最優先させるような、平和で自由な社会を意味している。そこでガボールが提示している未来社会像は、かならずしも新奇なものではなく、高成長から低成長への転換期にあたり、自然との闘いから人間性との闘いへ、物質的・手段的価値から精神的・表出的価値への推移（＝成熟）を可能にし促進するような政治、経済、社会、文化全般の見直しを提唱したものである¹。」また、日笠²は都市計画について、「都市計画は、都市というスケールの地域を対象とし、将来の目標に従って、都市における経済的、社会的活動を安全に、快適に、能率的に遂行せしめるために、おのこの要求する空間を平面的・立体的に調整して、土地の利用と施設の配置と規模を想定し、これらを独自の理論によって組成し、その実現を図る技術である」と定義している。

わが国では、1990年代に高度経済成長に終わりを告げ、2006年には人口が減少する局面を迎えた。わが国における成熟社会とは、高度経済成長や人口が増加傾向にあった成長社会から転換したものであるといえる。そして、都市計画は、技術を駆使して成熟社会の目標である、都市の集約化の実現に向けた土地利用コントロールを実現することが求められている。

では、都市計画とは、いったいどういったものなのであろうか。次に都市計画の制度とその運用において、これまで指摘されてきた課題を含めて説明しておきたい。都市計画は、都市計画制度によって運用されてきた。国や地方自治体は、1990年代後半から成熟社会に対応する都市計画制度への転換を模索してきている。しかし、現在、国も地方自治体もその方策が見出せずにいる。五十嵐ら³は、「現行都市計画法は「都市膨張」を前提にしてつくられているために、「都市の縮小」には対応できないということを認識しなければならない」と指摘する。この指摘からは、成熟社会に対応するための都市計画に転換することが、それほど容易ではないということがうかがえる。それでも、都市計画には、都市の集約化を目指した土地利用コントロールを実現するための役割が期待されている。

都市計画制度は、土地利用をコントロールすることを目的に、主に「都市計画区域」を対象に運用されている。都市計画区域とは、「市又は人口、就業者数その他の事項が政令で定める要件に該当する町村の中心の市街地を含み、かつ、自然的及び社会的条件並びに人口、土地利用、交通量その他国土交通省令で定める事項に関する現状および推移を勘案して、一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域」（都市計画法第5条第1項）とされている。（都市計画法は、以下、「法」という。）そして、都市計画区域では、市街化を促進する「市街化区域」と、市街化を抑制する「市街化調整区域」とに区域を区分して土地利用がコントロールされる。この土地利用をコントロールする制度が開発許可制度である。

開発許可制度では、とりわけ市街化を抑制する市街化調整区域において、都市的土地利用を厳しく制限してきた。しかし、その一方で、立地基準に適合する都市的土地

利用を認める緩和措置の運用によって、無秩序な市街地の拡大をもたらした側面が指摘されている。立地基準とは、市街化調整区域において都市的土地利用を認める場合に適用される基準のことで、法第 34 条に規定されている。立地基準は、原則、限定的な都市的土地利用が対象とされ、無秩序に市街地が拡大することは想定していない。

しかし、市街化調整区域における開発許可制度の運用は、具体的には後述するが、理想とする土地利用コントロールを行うことが十分できずに、結果として、無秩序な市街地の拡大をもたらした。

また、立地基準には、計画的な市街地拡大を認める制度（以下、「大規模開発」という。）があり、大規模開発によっても市街地が拡大されてきた。大規模開発で開発された住宅団地では、開発からの経年によって人口減少や少子高齢化の問題を抱えるようになり、住宅団地の再生のための土地利用コントロールが必要となっている。

加藤ら⁴は、都市計画制度による土地利用コントロールに関して、「広義の土地利用規制は、いわゆるスプロールを抑えるため建築物などの建築や特定工作物の建設の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更を行う行為自体を規制する開発規制と、土地利用の用途や建設が可能な建築物などの形態、構造を指定し、あるいは禁止する狭義の土地利用規制に 2 分される。」と述べている。ここでいう開発規制は開発許可制度であり、狭義の土地利用規制は地区計画であるといえる。つまり、都市計画による政策転換を考えるうえでは、開発許可制度と地区計画を同時に考察する必要があると考えられる。

さらに、日笠ら⁵は、土地利用規制に関して「都市全域を対象とする都市基本計画と部分を対象とする地区計画の二つである」と、「二層制計画方式」の仕組みを解説している。ヨーロッパ諸国（イギリス、フランス、ドイツ、スウェーデン）においては、この二層制計画方式が法制度上明確に定められている一方で、わが国の都市計画制度は、開発許可制度と地区計画との別々の対応であると指摘している。このように、ヨーロッパ諸国とわが国では、法制度に違いはあるものの、いずれにせよ、開発許可制度と地区計画は、都市計画の 2 本の柱として位置づけられている。そして、これら 2 本の柱からなる都市計画制度に対して、基礎自治体による主体的な運用が求められていると考えられる。さらに、地区計画は、都市計画決定のプロセスにおける住民参加や、住民が主体となった取り組みに期待されており、2000 年法改正における地区計画に関する住民提案制度の創設は、その意思の現れであろう。

このような都市計画の 2 本の柱に着目すると、地方自治体、とりわけ人口が減少している基礎自治体では、無秩序な市街地の拡大をもたらす開発許可制度の運用を見直したり、大規模開発による住宅団地の再生を模索したりする政策転換が必要であると考えられる。しかし、継続して人口が減少している基礎自治体であっても、これまでの市街地の拡大政策を継続したり、住宅団地の再生に必要な政策を十分に見出せなか

ったりといった状況が見受けられる。とりわけ基礎自治体が市街地の拡大政策を継続させることは、成熟社会が目指す都市の集約化とは相反する政策になっている。このように、基礎自治体の政策は、都市の集約化という理想に対して、現実には市街地拡大の継続という、ねじれた展開に陥っているものも少なくないを考える。

こういった相反する政策を執行する事態に陥ってしまうのは、都市計画を運用する基礎自治体が、自らの地域の実情に応じた都市計画を主体的に運用できていないためと推察される。その理由としては、多くの基礎自治体では、市街地の拡大政策を実施するにあたり、時代背景や都市計画制度の性質などを十分に把握できていないことが考えられる。また、計画的に拡大された住宅団地における再生政策では、都市計画が地域に与えた影響を認識できていないことが一因であろう。

本研究は、こういった現状と課題を踏まえ、これまでに市街地拡大のために運用してきた都市計画制度の性質、住宅団地に都市計画がもたらした影響、さらに都市計画の策定に住民が主体となって取組む場合の課題、これらについて分析を行う。そして、成熟社会における理想的な街のあり方を展望するための、都市計画の政策転換に必要な知見を得ることを目的とする。

成熟社会に必要な政策は、市街地の拡大を行わない土地利用コントロールへの政策転換や、住宅団地の再生政策なども含まれるだろう。そして、これらの政策は、いずれも都市計画によって実現する。

しかし、第1章(1-1)でみるように、現在実施されている基礎自治体の人口減少対策には、都市計画による都市の集約化政策は含まれていない。また、木内ら⁶は、「今後も続く人口減少や厳しい財政・環境制約の下、地方部における「持続可能な都市」の形態として「集約型都市構造（コンパクトシティ）」を実現することが近年の都市政策の課題となっている。」と指摘したうえで、近年、多くの都市の集約化政策が取組まれるようになってきた状況を踏まえて、「しかしながら、人口や都市機能を集約エリアへ受け入れる施策が中心であり、一部に郊外市街地の拡大を防ぐ措置を含むもの、人口や都市機能の非集約エリアからの転出を進め、市街地の縮退を積極的に図る政策は含まれない。」と指摘している。

すなわち、多くの基礎自治体で都市の集約化政策が進められてはいるものの、土地利用をコントロールするための都市計画の政策転換は行われていないことがわかる。本研究は、人口の減少局面において市街地が拡大された状況に着目して、都市計画による都市の集約化政策を考察する点で意義があると考ええる。

そこで、本研究は、基礎自治体が主体となって成熟社会に必要な都市像を実現すべき立場であると位置づけ、その実現に向けて、都市計画の2本の柱の両面から考察を行う。そして、基礎自治体が都市計画と如何に向き合うべきかが、本研究の各章に共通する根底にあるテーマとなっている。

第 1 章では、まず、人口減少社会において都市計画制度がどのように機能してきたのかについて概観する。都市計画制度は区域区分（都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域とに分ける仕組み）を基本として運用される。市街化調整区域では、都市的土地利用が厳しく制限されているが、これまでの制度運用の結果、実体としては、都市的土地利用を抑制することが十分にはできなかった。これらの具体的な事例を概観したうえで、市街地の拡大に歯止めをかけることを目的として行われた、2000 年及び 2006 年の法改正の内容について概説する。

都市計画の権限に関しては、基礎自治体にその多くが移譲されているものの、基礎自治体がこれらを十分に活用できていないと指摘する既存研究を紹介する。仮に基礎自治体が都市計画の活用には消極的であるとすれば、市街地の拡大政策からの転換が行われない状況が、引き続き放置されることになる。

本研究は、都市計画の 2 本の柱である開発許可制度と地区計画の両面から考察を行う。開発許可制度では、人口減少下において行われてきた市街地の拡大を踏まえて、拡大につながる開発許可制度に着目した。市街地の拡大につながる開発許可制度は、「既存宅地制度」（旧法第 43 条第 1 項第 6 号）、「3411 条例」（法第 34 条第 11 号）及び「大規模開発」（旧法第 34 条第 10 号イ）が該当し、本研究の範囲であり射程である。

地区計画では、計画的に拡大された住宅団地における地区計画に着目した。地区計画は、建築物を建築する際に課せられるルールで、計画的に拡大された多くの住宅団地で適用されている。なお、本研究の対象は地区計画に加えて、同様の機能を持つ建築協定（建築基準法）、指導要綱（基礎自治体の任意基準）及び地域の自主ルールとした（以下、本章において「地区計画等」という。）。

第 2 章では、既存研究のレビューから、これまでの都市計画制度の運用状況を把握する。市街地の拡大につながる制度のうち、「既存宅地制度」を対象とした既存研究では、制度運用によって無秩序な市街地の拡大が確認された。さらに、「3411 条例」は、既存宅地制度が廃止された際に許可制度に移行するかたちで創設された。しかし、3411 条例は、市街化調整区域において新規住宅開発の温床となっており、引き続き無秩序な市街地の拡大を引き起こしている。

「大規模開発」は、市街化調整区域において計画内容が一定の基準に合致した場合に、開発許可によってもっぱら郊外で行われた計画的な市街地拡大である。郊外で開発された住宅団地は、大規模開発の開発許可による住宅団地だけではない。開発許可の対象とならない公団や行政による開発、民間による土地区画整理事業によっても、もたらされた⁷。そこで、全国の住宅団地における開発手法や開発時期を整理する。そして、制度としては後発の都市計画制度による大規模開発も全国的に活用されてきたことを概観し、大規模開発が市街地拡大の一役を担っていたことを確認する。

住宅団地を対象とした既存研究では、地区計画等の目的が住環境の維持保全であっ

たことを確認し、住宅団地の再生が必要となった今、その目的が現状と乖離していることを指摘する。さらに、本研究では、住宅団地の再生に取り組む基礎自治体の事例を紹介する。その取組みが現在、地域に居住している住民による地域コミュニティの活性化など、いわゆる対症療法の取組みに止まっていることを概説する。その上で、住宅団地の再生には、地区計画等の活用が必要であることを指摘する。

地区計画等に関する既存研究では、規制緩和、取組み主体、住民参加による実績などを論じた研究はあるものの、地区計画等のルール変更を住民が主体となって取り組む際の課題を明らかにした研究は見当たらない。

第3章から第5章は、上記の課題を明らかにするための実証部分である。

第3章では、早期に人口がピークに達し、その後の継続した人口減少下においてもなお、市街地の拡大政策を継続している基礎自治体に着目する。基礎自治体が市街地の拡大政策から都市の集約化政策に転換するためには、これまで市街地拡大のために運用してきた都市計画制度の性質を都市ごとに分析する必要がある。

調査の手法としては、20年以上人口が継続して減少している全国の33都市のうち、都市圏においても人口が減少している都市に着目する。そのなかで、都市計画データが得られた7都市を研究の対象とする。これら7都市では、人口が減少し始めて以降、市街地を拡大させてもいたことを確認する。さらに7都市において市街地拡大が行われてきた状況について、人口動態、市街化区域面積、市街化区域の人口密度、DIDの面積及び人口密度から把握する。次に、市街地拡大につながる都市計画制度について、「既存宅地制度」、「3411 条例」及び「大規模開発」、それぞれの制度の内容を確認したうえで、7都市が市街地拡大のために運用してきた都市計画制度を整理する。さらに、これらの制度の運用に顕著な特徴がみられた函館市、呉市及び今治市に対する現地調査に基づいて市街地の拡大政策の分析を行う。分析結果から、これら3都市で市街地拡大のために運用されてきた都市計画制度は、それぞれの都市によって異なる性質をもつことを明らかにする。

第4章では、開発からの経年による人口減少や少子高齢化の問題が顕在化するようになった住宅団地に着目する。住宅団地の再生を中長期に展望するためには、地域への若年齢層の新規居住を促進するなど、計画的な視点での取組みが必要であると考えられる。この計画的な視点として地区計画に着目する。

住宅団地を再生させるためには、若年齢層の新規居住が促進されて、地域のソーシャルミックスを推進することが必要となる。しかし、これまで住環境の維持保全に機能してきた地区計画等の規制が厳しい内容である場合には、その規制が若年齢層の新規居住を抑制することが懸念される。そこで、地区計画等がこれまでに地域に与えた影響を明らかにする。

調査の手法としては、住宅団地に隣接し、鉄道交通の利便性が同様の既成市街地と

比較する。比較する内容は、両地域における地区計画等の内容、人口動態、高齢化率及び年少人口比率とする。さらに、鉄道駅を共有し、それぞれ一つの小学校区を形成するなど、類似した立地条件で隣接する住宅団地と既成市街地を取り上げる。住宅の供給状況、住宅の建て方の実態、小規模共同住宅の用に供する敷地の面積、戸建住宅の最低敷地面積による住宅供給の違いを比較する。この結果から、住宅の建て方が戸建住宅に偏重しているなど住宅団地における地区計画等による影響を検証する。

第5章では、第4章で地区計画等の影響が明らかとなった住宅団地を対象として、住民が主体となって地区計画等のルール変更に取り組む際の課題を明らかにする。地区計画等のルール変更には、住民の合意形成が不可欠となる。さらに、ルール変更は、地区計画等が住民自らの地域のルールであることから、住民が主体となって取り組むことが求められている。

調査の手法としては、デベロッパー及び住民に対する意識調査を行う。ルール変更の目的は、将来、多様な世帯・世代、とりわけ若年齢層の新規居住を促進させ、地域のソーシャルミックスを推進することによって住宅団地の再生につなげることである。そこで、住民に対しては、若年齢層に対する印象や地域に移り住んでくることが、若年齢層が新規に居住可能となる小規模住宅が供給されること、これらへの是非などに関してアンケートを行う。デベロッパーに対しては、住宅団地における空地空家に若年齢層の新規居住を促進するための賃貸小規模共同住宅等など、多様な住宅の建て方を供給するための条件やこれらの住宅の市場性の有無についてヒアリングを行う。

これらの結果から、住民が主体となって地区計画等のルール変更に取り組む際の課題を明らかにする。さらに、これらの課題に加えて、これまでに地域で取組まれた地区計画策定のプロセスを参考にして、住宅団地の再生が実現するために必要な時間軸に関するモデル化を試みる。

第6章では、結論について述べる。本研究における実証からは、市街地を拡大した開発許可制度の都市ごとに異なる性質、地区計画等が住宅団地に与えた影響、住民が主体となって地区計画等のルール変更を検討する際の課題、これらが明らかとなった。本章では、これらの実証から得られた知見を通して、成熟社会が目指す都市像の実現に向けた、都市計画の役割と基礎自治体の関係について総括する。

本研究は、都市計画の2本の柱として、開発許可制度と地区計画等、これらの両面から論を進めてきた。これらは、成熟社会において同時に取組まれる必要があることから、自治体の組織体制に鑑み、自治体内部の連携が必要であることを指摘する。

開発許可制度では、今後、3411 条例による市街地拡大がさらに進行する懸念を示した。その対策として、3411 条例が既存宅地制度を引き継いだ制度であることに触れ、基礎自治体が、これらの違いを改めて認識し、適切な運用が必要であることを指摘した。

次に、本研究の実証で得られた知見から、開発許可制度では都市の集約化、地区計画等

では住宅団地の再生、それぞれの政策転換モデルを示す。都市の集約化、及び、住宅団地再生を目指した政策への転換が求められる一方で、政策転換を行わない場合の理由を想定して、考察を加える。

また、地区計画等では、住民が主体となって取組む際の課題を踏まえて、ルール変更に向けた仕組みを示す。この仕組みとは、空地空家情報や所有者とのコミュニケーションを一元的に取扱う地域組織の醸成、多様なステークホルダーによる支援、これらが連携し、かつ、住民の取組みと並行して推進される。そして、この仕組みには、基礎自治体の積極的な関わりが重要であることを指摘する。さらに、ミクロの都市計画によって、多様な住宅の建て方を誘導しながら、街が再生するまでのプロセスを示す。

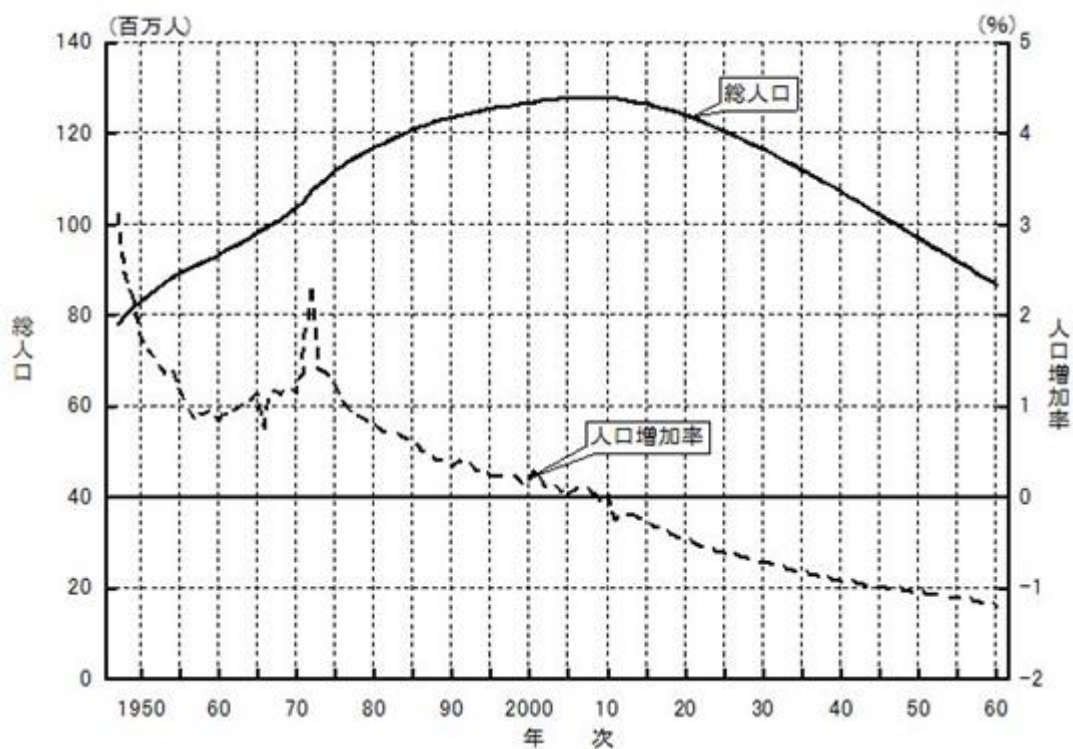
最後に、国、都道府県、基礎自治体及び住民の関係から、都市計画について、成長社会と成熟社会それぞれにおける目的、手段及び実現の方法を改めて整理する。そのうえで、成熟社会における都市計画の目的と、それに対する基礎自治体の役割を総括して、本研究の結論とする。

第 1 章 基礎自治体と都市計画制度

1-1 人口減少時代の到来と都市計画

わが国の人口減少が一般に知られるようになったのは、2005 年 12 月に「2005 年国勢調査」の最初の集計結果である速報人口を統計局が公表したことに始まる。さらに 2008 年が、人口が継続して減少する社会の始まりの年～人口減少社会「元年」であるとされている⁸。

国立社会保障・人口問題研究所は、今後の人口動態について「人口推計の出発点である平成 22(2010)年の日本の総人口は同年の国勢調査によれば 1 億 2,806 万人であった。出生中位推計の結果に基づけば、この総人口は、以後長期の人口減少過程に入る。平成 42(2030)年の 1 億 1,662 万人を経て、平成 60(2048)年には 1 億人を割って 9,913 万人となり、平成 72(2060)年には 8,674 万人になるものと推計されている⁹ (図 1-1)。」としている。

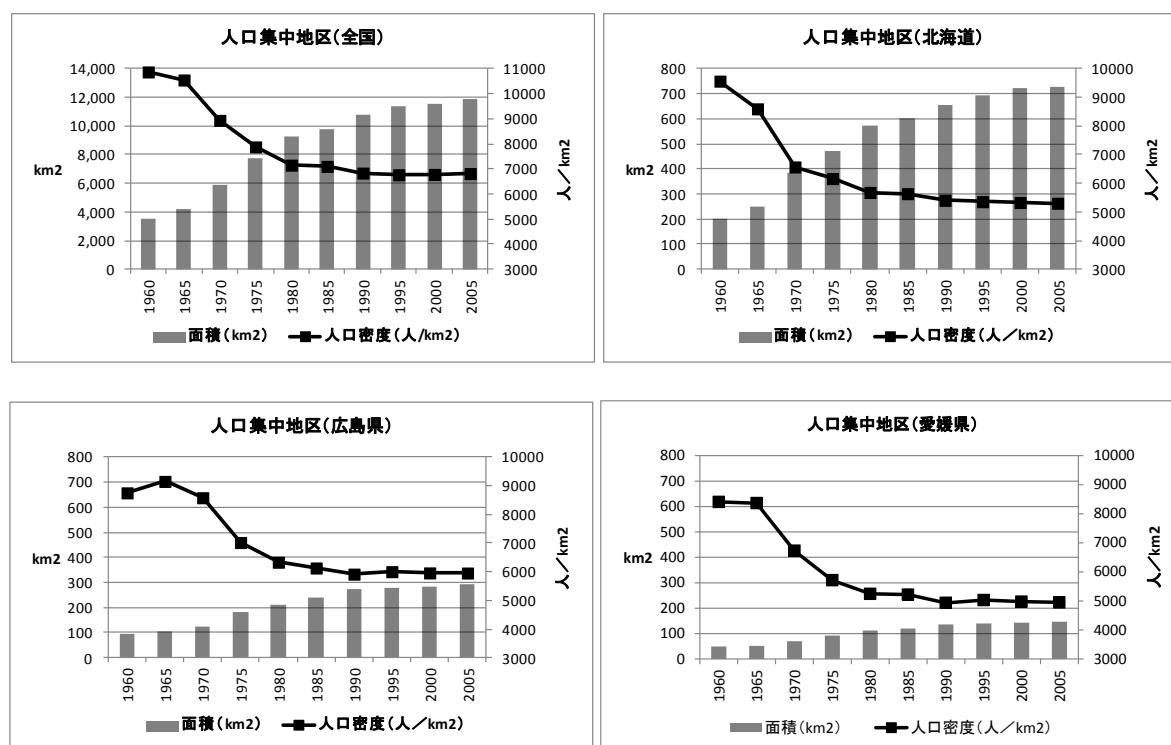


出典：総務省統計局『国勢調査』および国立社会保障・人口問題研究所
『日本の将来推計人口』（平成 24 年 1 月）による。

図 1－1 総人口、人口増加率の現状および将来推計：1947 年～2060 年

DID (Densely Inhabited District) とは、国勢調査の集計のために設定される統計地域で、人口密度が 40 人/ha 以上の地区が集合し、合計人口が 5000 人以上となる地域である。都市計画法（以下、「法」という。）では、市街化区域を定める場合の基準（法施行令第 8 条第 1 項及び法施行規則第 8 条）とされており、市街地の指標である。

市街化区域とは、詳しくは後述するが、既に市街地を形成している区域及び優先的に市街化を促進する区域として法で定められた区域である。



出典：国勢調査を基に筆者作成

図 1－2 DID の面積と人口密度の変遷

図 1-2 に、全国及び第 3 章で取り上げる都市が含まれる、道県の DID における面積と人口密度を示した。全国では、1995 年以降は人口密度が横ばいに推移しているのに対して面積は増え続けている。北海道、広島県及び愛媛県をみると、いずれも面積は全国と同様に増え続けている一方で、人口密度は継続した減少傾向がうかがえる。DID の面積が増え続ける一方で、人口が横ばい、又は、減少傾向であることは、市街地が薄く広がったことを意味する。DID の人口密度の推移（1960 年から 2005 年）は、全国で約 90 人／ha から約 60 人／ha に、北海道で約 95 人／ha から約 55 人／ha に、広島県で約 85 人／ha から約 60 人／ha に、愛媛県で約 80 人／ha から約 50 人／ha に、いずれも減少している。

大塩¹⁰は、人口密度に関して「新市街地の人口密度の想定は、昭和 43 年 11 月 28 日付け都市計画中央審議会の答申に示されたものを目途とすることとされている。すなわち、都市計画中央審議会の答申では、土地の利用度の低い地域でも原則として、60 人／ヘクタール以下とならないよう配慮することとし、大都市の周辺等で土地を高度に利用すべき区域では 100 人／ヘクタール以上、一般の区域で 80 人／ヘクタール以上とすることを目途にしている。」と解説している。これらの基準と図 1-2 での状況と

比べると、土地の利用度の低い地域での基準である 60 人／ha を、北海道と愛媛県で下回っている。

一方で、加藤¹¹が主張するように、市街地の人口密度の下限について「わが国の市街地は、D.I.D.の基準密度の約半分、およそ 20 人／ha の人口密度が市街地を形成する下限の人口密度と考えてよい。」という見解もある。しかし、特定の区域に限ってはそのようなことがいえるかもしれないが、例えば、20 人／ha の集落が不連続に点在するような状況を想定すると、公共サービスが非効率になるなどの悪影響は容易に想像できる。また、人口密度は、人口が増加傾向において減少してきており、今後、人口が継続して減少することを考えると、市街地の拡大政策は見直さざるを得ないのではないだろうか。

人口が減少する状況下で市街地が拡大すると、市街地の低密度化を引き起こす。このような人口減少や市街地の低密度化については、都市に与える影響に対して懸念する指摘が多くみられる。

鄭¹²は、人口減少に関して、基礎自治体を対象に人口減少の現状に関する意識調査を実施している。それによると、人口減少がマイナスの影響がプラスの影響より大きいと答えた基礎自治体は全体の 76.3%を占める。マイナスの影響がやや大きいと答えた 16.8%と合わせると、93.1%の基礎自治体が、人口減少によるマイナス影響がプラス影響よりも大きいとしている。マイナス影響とは、①「若者の減少で地域社会の活性化が損なわれる」（回答自治体数に占める割合は 69.8%）、②「若者の減少で介護保険や福祉給付などへの住民負担が増大する」（同 64.9%）、③「地方税収が減少し、公共サービスの質が低下する、又は、負担が増える」（同 56.2%）であると紹介されている。また、北海道と四国では、消費や住宅建設などの需要の縮小や労働力不足による地域産業の低迷がマイナス影響に加えられている。一方、人口減少によるプラス影響の内容としては、「ごみなどの減少による地球環境への人口圧力の緩和」、「子どもの減少による教育の質の向上」、「都市部での土地問題や交通混雑問題などの過密状況の改善」、などとなっている。したがって、基礎自治体は、人口減少についてプラス影響があるとする一方で、マイナス影響を懸念していることがわかる。さらに鄭は、人口減少への対策として、自然減少と社会減少の二つの側面から調査している。その結果、自然減少に対しては子育て支援政策などが、社会減少に対しては地域産業の活性化政策などが意識されているとしている。

また、瀬田ら¹³は人口減少問題について、①過疎化に起因する問題、②高齢化に起因する問題、③少子化に起因する問題、の 3 つに分類して指摘している。そのうえで、人口減少・少子高齢化が原因となって生ずる諸問題を、自治体という地域単位で総合的・包括的に捉え、各自治体における人口減少・少子高齢化の深刻の度合い、それに対して各自治体がどの程度対応可能かに関する総合的な指標の提示を試みている。こ

のような人口減少・少子高齢化に対応するための指標づくりは、人口減少・少子高齢化がすでに放置することのできない社会問題として認識されている現れであると考えられる。

大西¹⁴は、特に地方圏の市街地における低密度化を指摘したうえで、「国全体の人口が減少するなかで、こうして市街地の低密度下傾向が進めば、高齢化等に加えて、地域社会を支える市民の減少による地域社会の維持困難、種々のインフラの効率性低下による維持管理の困難等の逆都市化がもたらす諸問題が生じる恐れがある。」と市街地拡大に伴う市街地の低密度化に警鐘を鳴らしている。

また、国土審議会¹⁵では、人口減少や市街地の低密度化による社会経済情勢の変化が都市圏に及ぼす影響について、「産業・雇用」、「土地利用」、「社会サービス」及び「地域コミュニティ」それぞれの分野に言及している。「産業・雇用」では、労働力人口の減少による1次産業の衰退など、「土地利用」では、管理放棄された土地、建物の増大など、「社会サービス」では、公共交通機関の採算性の悪化など、「地域コミュニティ」では、構成員の減少による活力の低下などがそれぞれ指摘されている。

さらに、今後の市街地整備のあり方に関する研究会¹⁶は、薄く広がった現状の都市構造に対して、現状の市街地を放置した場合に、都市の存立基盤がゆらぐことを懸念している。行政の視点からは、都市経済の衰退、高齢者の移動手段である公共交通の衰退、中心及び郊外における市街地の荒廃化による都市経営の破綻や環境に対する過大な負担をもたらすとしている。また、住民の視点からは、地域の店舗や診療所等の撤退、公共交通サービスの低下などによる生活の質の低下や行政サービスの低下と、過大な税負担をもたらすことを指摘している。

以上の指摘からは、人口が減少する状況下での、市街地の拡大による低密度化が、社会問題として広く一般的に認識されているといえる。そしてこれは、成熟社会における目標が、都市の集約化とされたことにつながっていると推察される。

わが国は、人口が増加する成長社会から人口が減少する成熟社会へと変容しているが、都市との関係については、「新しい時代の都市はいかにあるべきか。(第一次答申)」(社会資本整備審議会、平成18年2月1日)において、次のように述べられている。

「人口動向と都市との関係を考えると、これまでの都市は、高度成長期の急激な都市化こそ脱したものの、基本的には人口の増加に伴う拡大・成長が基調となってきた。しかし、これからの都市は、速度が緩やかではあっても着実に人口が減少基調となり、それにつれてこれまで経験したことのない変化が様々な面において発生してくることが予想される。

人口増加を前提に都市の拡大・成長の時代につくられた都市計画の制度については、こうした時代の変化にあって、その機能に限界を生じていると考えられ、今後のマイナスサムの時代において的確な機能を果たせるものへと再構築を図ることが

求められる。

こうした中、主として地方都市において、中心市街地の衰退が共通の問題となっている。中心市街地については、これまでも活性化のため様々な対策が講じられてきたが、十分に有効な成果を上げている都市は少なく、むしろ深刻化している状況にある。」

つまり、この答申は、成長社会において都市計画制度によって高度成長期の急激な都市化に対応するために市街地を拡大してきたが、人口の減少や産業構造の転換によって変容した、成熟社会に対応する都市計画制度に転換する必要がある、という指摘となっている。

1-2 市街地の拡大と都市計画制度

市街地の低密度化に歯止めをかけるためには、市街地の拡大を抑制することが求められる。市街地の拡大は、主に都市計画制度の運用によって行われてきた。そこで、市街地の拡大を都市計画制度から整理する。

都市計画制度は、区域区分、いわゆる線引き制度を根幹として土地利用をコントロールしてきた。線引きとは、市街化区域と市街化調整区域とに区分する都市計画における基本となるゾーニングである。「市街化区域は、すでに市街地を形成している区域及びおおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」(法第7条第2項)とされ、「市街化調整区域は、市街化を抑制すべき区域」(法第7条第3項)とされた。したがって、市街化調整区域は、市街地を抑制すべき区域として都市的土地利用が厳しく制限されている。



出典：国土交通省の資料を基に筆写作成

図 1 - 3 都市計画制度の概要

その一方で、市街化調整区域における都市的土地利用を例外的に緩和する仕組みがある。詳しくは次節で述べるが、市街化調整区域であっても公共公益施設(法第29条

ただし書き）や立地基準（法第 34 条）に適合した場合に都市的土地利用を認める緩和措置である。市街地の拡大は、都市計画からみれば、市街化区域において行われる都市的土地利用ではなく、図 1-3 に示したように、主として市街化調整区域において都市的土地利用が行われた結果、市街化区域の範囲が拡大されることを意味する。

加えて、近年のモータリゼーションに伴って、さらに郊外へ無秩序に広がっていった都市的土地利用が大規模集客施設である。大規模集客施設は、市街化調整区域では規制によって立地することができないため、区域区分がなされていない都市計画区域（以下、「非線引き都市計画区域という。」）や非線引き都市計画区域の外縁部である都市計画区域の外で立地されてきた。非線引き都市計画区域では、法による建築物の立地規制がほとんどなく、また、法の規制が及ぶ範囲は都市計画区域に限られるため、都市計画区域の外で行われる大規模集客施設などの都市的土地利用は、法では規制するすべがなかった。

図 1-4 は、都市計画区域外に大規模集客施設が立地し、その周辺に住宅開発を誘発した事例である。このような状況は、特に地方都市の非線引き都市計画区域や都市計画区域外でみられる。矢作¹⁷は、「大店法の規制が行われた 1990 年代以降、大型店の郊外立地が加速し、地方都市の中心市街地は急速な衰退を経験している」と、郊外化する大規模集客施設の中心市街地への影響を指摘している。なお、大規模集客施設は 2007 年法改正で規制され、現在ではその立地には一定の歯止めがかかっている。



出典：国土交通省¹⁸

図 1-4 都市計画区域外における大規模集客施設等の立地

1-2-1 市街地拡大をもたらした都市計画制度の類型

表 1 - 1 市街化調整区域における主な緩和措置

【立地基準】

根拠条文	制度の種別	許可の対象	住宅の可否
法第34条第1号	1. 既存集落の日用品販売店舗等	建築物	可
法第34条第8号	2. 幹線道路沿いの休憩施設等	同上	否
法第34条第10号	3. 地区計画	同上	可
法第34条第11号	4. 開発許可条例	開発行為	可
法第34条第12号	5. 用途限定許可条例	建築物	可
法第34条第14号	6. 開発審査会	同上	可
旧法第34条第1項第10号イ	7. 大規模開発※1	開発行為	可

【適用除外】

根拠条文	制度の種別	用途	住宅の可否
法第29条ただし書き	8. 公共公益施設	学校、病院など	否
旧法第43条第1項第6号	9. 既存宅地※2	用途制限なし	可

※1 2006年法改正で制度廃止された

※2 2000年法改正で制度廃止され、同時に3411及び3412が創設された

市街地の拡大は、法施行から 45 年のあいだ市街化調整区域における都市的土地利用を、例外的に認める都市計画制度の緩和措置によってもたらされたものといえる。

市街化調整区域において都市的土地利用が認められる例外的な主な緩和措置としては、2 つの種別に大別される。1. 許可による立地（法第 34 条（立地基準））、及び、2. 法の適用除外による立地（法第 29 条ただし書き、旧法第 43 条第 1 項第 6 号）である。これらを表 1-1 に示した。これらの緩和措置によって認められる許可の対象や用途としては、建築物単体を対象とした許可と開発行為（道路の築造などと併せて行う造成行為など）とがある。さらに、建築物の用途として住宅の可否の違いがある。これらのうち、許可の対象として開発行為が認められ、かつ、住宅を供給することが認められる「開発許可条例」「大規模開発」が市街地の拡大につながる。また、「既存宅地制度」は、許可の対象ではなく、建築物の用途制限もなかったため、開発行為や大規模な建築物を誘発することによって市街地の拡大をもたらしてきた。

なお、公共公益施設は、学校、病院及び特別養護老人ホームなどである。これらは学校教育法、医療法、社会福祉法などの他法令に該当する公共公益施設であり、開発許可を不要（法第 29 条ただし書き規定）とし、自由な立地が認められてきた。この緩和措置は、住宅を認めるものではなく、図 1-5 に示したように、公共公益施設が点在している状況であって市街化区域の範囲が拡大することにはつながらない。しかし、

公共公益施設は、本来、市街地の中心部に立地されるべきところ郊外の立地を認めてきてしまった。近年、中心市街地の衰退がみられるようになり、公共公益施設の郊外化が人の流れを中心市街地から遠ざける要因として問題視されるようになった。



出典：国土交通省⁴

図 1－5 市街化調整区域における公共公益施設のバラ建ち

1-2-2 無秩序な市街地拡大

市街地の拡大につながる「開発許可条例」、「大規模開発」及び「既存宅地制度」のうち、「開発許可条例」及び「既存宅地制度」が、無秩序な市街地拡大につながる（表 1-1、網掛け部分）。

開発許可条例は、おおむね 50 戸以上の建築物が連たんする等の地域を対象に、適用する範囲と建築物の用途を条例で定めることができる。条例で定めた基準に適合する開発行為等は、許可を得ることによって都市的土地利用が可能となる。現在、開発許可条例が制定可能な 428 自治体のうち、144 自治体が開発許可条例を制定して運用している¹⁹。

既存宅地制度は、区域区分制度が導入される前、すなわち法施行以前から宅地として利用されていたことを、都道府県知事が確認する。いったん確認がなされた宅地は、建築許可を得ることなく建築物の建築が可能であった。さらに、既存宅地として確認がなされた宅地では、そもそも市街化調整区域には用途の規制がなく、容積率や建ぺい率の規制が緩かった。そのため、例えば、規模の大きなマンションが建築されるなど住宅開発の種地にされてきた。しかし、既存宅地制度が創設された際には、このような都市的土地利用の乱用を想定していなかったと考えられる。

1974 年第 72 回国会衆議院建設委員会（昭和 49 年 05 月 10 日）における政府委員（吉田建設省都市局長）の答弁では、「市街化調整区域に関する都市計画が決定された際にもうすでに宅地であった土地、すなわち宅地として税金を納めているような土地であって、まあそういう過去の事実でもありますので、これを知事が確認してはつきりしておこうということで、そういう線引き当時からもう宅地であった土地、これにつきましてはあらためて開発行為をすることはないと思いますが、建築物を建てるときにも、現行都市計画法の四十三条の規定によって知事の許可が必要であり、厳重な許可基準がひっかかっている、こういうものでありますので、幾ら調整区域といえども、線引きの際からすでに宅地であって税金も払っているというところまで、それも開発行為を伴わない建築行為だけで家が建つというものまで押えるというのは、幾ら何でも行き過ぎではないかというような意味合いから、これを許可不要にしようという趣旨のものであると思います。」と述べている。

つまり、既存宅地制度は、新たな開発行為を想定していなかったことは明らかで、住宅開発の種地になるなどは予想もされていなかったものと考えられる。既存宅地制度は、1974 年の創設から約 26 年のあいだ運用され、2000 年法改正において廃止された。しかし、既存宅地制度は、詳しくは第 2 章（2-1-2）で述べるが、2000 年法改正の際に同時に創設された開発許可条例制度に引き継がれ、制度そのものは継続されている。

1-2-3 計画的な市街地拡大

市街地の拡大につながる「開発許可条例」、「大規模開発」及び「既存宅地制度」のうち、計画的な市街地拡大が「大規模開発」である。この制度は、一定の基準に合致する開発行為に対して、開発審査会の議を経て、都道府県知事が許可してきた（旧法第 34 第 10 号イ）。中島ら²⁰は、大規模開発の取り扱い方針について、立地基準と計画基準とに分けて整理している。加えて、住宅団地については、技術基準と事業基準に分類している。技術基準では、主に幹線道路の幅員（16m 以上）、戸建住宅の敷地面積（200 m² 以上）、必要に応じた公共公益施設（保育所、幼稚園、学校、集会所及び公園など）の配置、排水および汚水の処理施設の設置などが規定されている。事業基準では、主に開発許可後 3 か月以内に宅地造成への着工、3 年以内に計画戸数の 30% 以上の建築着工などが規定されている。このような基準は、大規模開発が計画的な市街地拡大といわれるゆえんであろう。

大規模開発は、法の施行以降、計画的な市街地拡大としてもっぱら郊外で展開され、都市中心部に集中する人口の受け皿となって全国的に運用された。また、大規模開発は、民間の開発行為に対する許可制度であるが、旧住宅・都市整備公団などによっても土地区画整理事業、新住宅市街地開発事業、新都市基盤整備事業及び住宅街区整備

事業による住宅団地の整備が進められ、さらに、都道府県や基礎自治体によっても土地区画整理事業などによる団地開発も進められた。

大規模開発は、成長社会では着実に都市中心部に集中する人口を吸収し、秩序ある市街地を誘導してきた都市計画制度であり、評価に値すると考えられる。しかし、街開きから 40 年以上が経過した住宅団地では、現在、人口減少や少子高齢化などの問題が顕在化してきた。しかし、都市計画は、それに対応できていないように見える。

1-3 法改正と都市計画の権限及び基礎自治体の主体性

1-3-1 2000 年及び 2006 年の法改正

都市計画制度の運用によってもたらされた市街地の拡大が問題視されるようになり、コンパクトシティや集約型都市構造などという呼び方で、都市の集約化を目指して、都市構造の転換を図る発想が生まれてきた。海道²¹は、「コンパクトシティは、サステイナブルな都市の空間形態として提起された EU 諸国で推進されている都市政策モデルであり、都市空間の概念である。」としている。そして、都市計画の専門家、有識者及び自治体職員の発言を引用したうえで、「特に、これからは、都市の拡大膨張への対応から都市の質的な向上や再生が大きなテーマになると考えられる。街の顔であり、かつてもっとも栄えた場所であった都市のセンターの衰退化、地球環境問題の深刻化やエコロジーへの関心の高まり、本格的な高齢社会への対応との関連でも、コンパクトな都市をつくることが期待されている。こうした関心の高まりや広がりとともに、具体的な提案や構想、あるいは都市マスタープランの基本的な考え方として、コンパクトシティを取り入れる動きも、各地でみられるようになってきた。」と、近年、都市の集約化政策への関心がわが国でも高まってきていると指摘する。都市計画制度でも、これまで拡散してきた都市的土地利用の市街地への引き戻しを目指して、規制強化を目的とした法改正が行われた。2000 年及び 2006 年の法改正である。

法改正の主な目的は、市街化調整区域における公共公益施設の立地規制や無秩序な市街地拡大を防止するための制度転換であろう。市街化調整区域における公共公益施設の立地、無秩序な市街化をもたらした既存宅地制度及び非線引き都市計画区域や都市計画区域外での大規模集客施設の立地は、いずれも法改正によって規制された。加えて、計画的な市街地拡大であった大規模開発の許可制度は、人口減少社会の到来に配慮するかたちで廃止された。

しかし、これらの法改正は、必ずしも規制強化だけが図られたわけではない。公共公益施設の立地では、開発許可の適用除外規定は廃止された一方で、許可制に移行された（法第 34 条第 1 号）。既存宅地制度は廃止された一方で、新たに市街化調整区域での開発許可条例制度（法第 34 条第 11 号（法改正当時は旧法第 34 条 8 の 3、以下、「3411 条例」という。）が創設された。大規模開発の許可制度は 2006 年に廃止された

が、2000 年法改正で創設された市街化調整区域における地区計画による立地基準（法第 34 条第 10 号（法改正当時は法第 34 条 8 の 2））によって大規模開発の可能性が残された。大規模集客施設の立地では、2000 年法改正で準都市計画区域の制度が創設され、その区域内では許可対象とされた。なお、大規模集客施設は、市街化区域において、3 つの用途地域（商業地域、近隣商業地域及び準工業地域）以外で規制され、市街化区域においても立地が厳しく制限された。一方で、開発整備促進区（法第 12 条の 12）という新たな地区計画の制度が創設され、緩和措置も制度化された。これらの法改正による規制強化及び緩和に関して表 1-2 に示した。

表 1－2 市街化に関する法改正の内容

●無秩序な市街化						
市街地拡大の種別	対象区域	建築物の用途	該当条文（改正前）	法改正による措置		該当条文（改正後）
適用除外	市街化調整区域	学校、病院など	29条ただし書き	規制強化	規制緩和	
既存宅地		用途問わず	43条6号	廃止	許可に移行	34条1号
大規模集客施設	都市計画区域外	大規模集客施設	なし	廃止	開発許可条例の創設	34条11号
	市街化区域	大規模集客施設	10条	立地規制	許可対象	5条の2
				立地規制	地区計画の追加（開発整備促進区）	12条の12
●計画的な市街化						
例外措置の種別	対象区域	建築物の用途	該当条文（改正前）	法改正による措置		該当条文（改正後）
大規模開発	市街化調整区域	住宅開発など	34条10号イ	規制強化	規制緩和	
				廃止	地区計画により可能	34条10号

なお、市街化調整区域での公共公益施設の立地を認める場合の許可権、市街化調整区域で開発行為を認めるための 3411 条例の条例制定権、市街化調整区域での地区計画の決定権及び大規模集客施設の許可権や開発整備促進区の決定権は、地方自治体であることはいうまでもない。

これらの制度のうち、3411 条例は、市街地拡大につながる面的な開発行為を可能とする。3411 条例の制定権は、都道府県（指定都市等又は事務処理市町村の区域内にあっては、当該指定都市等又は事務処理市町村）（法第 34 条第 11 号）とされている。

都市計画の権限をもつ基礎自治体の数は、政令指定都市、中核市、特例市及び事務処理市町（以下、「事務処理市等」という。）を合わせると 2012 年 4 月 1 日現在、476 となっている²²。また、都市計画区域を有している 1,189 基礎自治体のうち、633 の基礎自治体²³が線引き制度を活用しており、市街化調整区域が指定されている。都市計画の権限を持つ 476 基礎自治体のうち、市街化調整区域における権限を持たなかったり、線引き制度を活用していなかったりする基礎自治体を除くと、428 の基礎自治体が 3411 条例の条例制定権を持つ。そのうち 144 の基礎自治体が 3411 条例を制定している²⁴。

3411 条例を人口減少局面で運用する場合には、地域の実情、例えば人口動態、市街

化区域の面積、DIDにおける人口密度の変遷などを踏まえて、都市の将来像を見据えたうえで、市街化調整区域の土地利用をコントロールしていくことが求められる。にもかかわらず、多くの基礎自治体が、開発行為や住宅開発による市街地の拡大につながる可能性のある3411条例を運用している。

1-3-2 法改正による権限と基礎自治体の主体性

このように市街化調整区域における立地基準は、人口減少社会に適用していくための法改正が行われてきた。基礎自治体には、法改正によって、自らの実情に応じて人口減少社会に対応する土地利用コントロールを行うための、都市計画制度の運用を図ることが求められている。しかし、依然として市街化調整区域における緩和措置である3411条例によって、市街地の拡大政策を継続する基礎自治体がある。

しかし、市街化調整区域における都市計画制度の運用は、都市計画制度全般からみるとごく一部に過ぎない。そこで、本節では、都市計画制度全般に着目して、都市計画の権限と基礎自治体の主体性について触れておきたい。

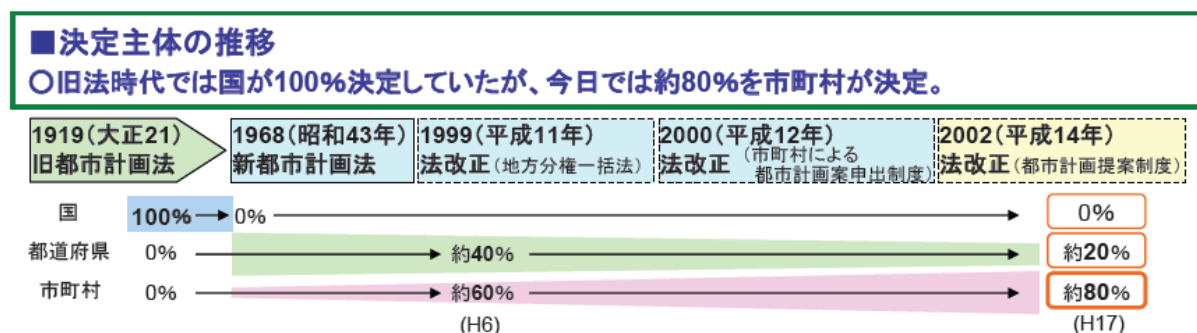
表 1-3 法改正の概要と都市計画の権限

	都市計画法の改正など	権 限
1968 年	新都市計画法の制定	都道府県、基礎自治体（より多くの権限は知事）
1980 年	地区計画制度	基礎自治体
1992 年	市町村都市計画マスタープラン	基礎自治体
1994 年	開発許可権	中核市
1998 年	用途地域、都市施設、市街地開発	一定規模までの都市計画が基礎自治体
2000 年	自治事務化	大幅な権限※1が指定都市に 開発許可権が特例市に
	市街化調整区域での開発許可条例	基礎自治体
2001 年	風致地区、住民等による地区計画の案の申し出、開発許可権の委任制限の廃止、	基礎自治体
2003 年	都市計画提案	基礎自治体
2004 年	景観計画区域内における開発許可基準の上乗せ	基礎自治体
2007 年	開発整備促進区	基礎自治体
2012 年	都道府県知事の同意	市のみ不要

※1 区域区分及び広域的都市施設を除く

注) 全国で476の基礎自治体が都市計画の権限を持つ（2012年4月1日現在）

都市計画制度の権限は、1968年に現行の都市計画法が制定された際に、それまで中央集権であった権限を都道府県や基礎自治体に移行された一方で、国の関与も強く残された²⁵。1980年に創設された地区計画は、基礎自治体の地域の実情に応じて、よりきめ細やかな都市計画を実現する制度として期待された。さらに、1992年に創設された市町村都市計画マスタープラン制度では、基礎自治体ごとに都市の将来像を描くことが義務付けられた。これら地区計画及び市町村都市計画マスタープランは、基礎自治体に都市計画を決める権限が与えられた画期的な改正であった。このように、都市計画は1968年に法が制定されて以降、基礎自治体が主体となって都市計画制度が運用される仕組みが次第に整えられていった。さらに、前節でみたように2000年及び2006年の法改正では、地方分権制度も相まって、基礎自治体への都市計画の権限移譲が加速した。その後の法改正によっても、都市計画制度を基礎自治体が主体的に取り組む仕組みが整えられていった。以上の法改正と都市計画の権限に関する概要を表1-3に示した。



出典：国土交通省²⁶

図1-6 都市計画決定主体の変遷

都市計画制度は、1968年の法施行時において既に地方自治体による主体的な取り組みが期待され、法改正のたびに、徐々にその仕組みが整えられていった。2002年法改正の時点では、図1-6に示したように、約80%にも及ぶ都市計画の権限を基礎自治体が担うまでになった。したがって、基礎自治体は、都市計画制度を主体的に取り扱うことに対して、徐々に慣れていく時間がある、現在では、都市計画制度を地域の実情に応じて自由に使いこなしている姿を想像することもできる。具体的には、基礎自治体が市町村都市計画マスタープランで将来の都市像や都市計画の課題を挙げている。その課題を解決するために、例えば、地区計画を活用したまちづくりが、地域ごとに住民が主体となって行政と連携しながら進められている。さらに、基礎自治体あるいは地域住民が、人口減少など時代の変容に対応するために、柔軟に都市計画の政策転換を実現している。

本来、このような基礎自治体による都市計画制度の運用が理想なのであるが、しかしながら、第3節(1-3-1)で述べたとおり、実際には必ずしもそうはなっていない。都市計画制度の運用の主体が、1968年以降、徐々に基礎自治体が担う仕組みが整えられていったとともに、都市計画制度の運用は、基礎自治体が自ら地域の実情に応じて行うことが期待され、特に国からはそのように促されてもきた。しかし、基礎自治体における都市計画制度の運用の実態は、必ずしも期待どおりにはなっていないことが、改めて次節で述べる政府審議会の答申などからも伺える。

1-4 基礎自治体における都市計画制度の運用

1998年の都市計画中央審議会第一次答申では、都市計画制度が「都市化社会」から「都市型社会」へ移行していく必要性が提唱され、2000年の同第二次答申²⁷では、「今後の都市計画は地方分権の大きな流れに沿い、住民に身近な基礎自治体である市町村が、地域の実情に応じ、柔軟に適応し得るものでなければならない」、として都市計画制度が地方分権に対応した制度として再構築されることを促している。しかし、言い換えるとこれは、地区計画(1980年)や市町村都市計画マスタープラン(1992年)(以下、本節において「都市計画マスタープラン」という。)の制度が創設されたことにみられるように、都市計画制度は、以前から基礎自治体の主体的な取り組みを促してきたものの、実態としては、それがなかなか進まなかったことを認めているのである。

現在、基礎自治体が都市計画制度を主体的に運用できていない状況については、いくつかの指摘がなされている。饗庭²⁸は、「計画内容と実現手段の合理性が十分に確立されていないため、存在感の薄い制度になっていることが現状である。」として、都市計画マスタープランが十分な役割を果たしていないと分析している。さらに、1992年以降の都市計画マスタープランの策定時には、多くの自治体で、計画策定の専門的な作業はコンサルタントへと委託されることが多かった。結果的に都市計画の情報を収集し計画をつくる能力は、外部のコンサルタントにしか蓄積されなかったと指摘する。北原²⁹は、基礎自治体の行政職員たちは主体の多元化、手段の強化・多様化、対象の複雑化などの状況に対し、都市計画を担う自信を失ってきていると指摘し、行政の消極性を「引きこもり」と表現している。内海ら³⁰は都市計画法が私権を制限する特徴から、もっぱら通達行政による展開となっていたと指摘する。

これらの指摘は、基礎自治体による都市計画制度の運用が、基礎自治体が地域の実情に応じて運用するという期待に対しては、十分にできてきたとはいえないことを意味している。例えば、国土交通省は、2000年に都市計画運用指針の中で、初めて都市計画道路の見直しがあり得ることを明示した³¹。これを受けて、主に道府県や政令市が中心となって、都市計画道路の見直し作業が取組まれた。倉根ら³²は、2009年現在、23道府県、8政令市に見直し実績があるが、全国で都市計画決定されている都市計画

道路の内、未整備となっている約 24 千 km からみると、見直しが実施された都市計画道路の延長は 2%程度であり、見直しが進んでいるとはいえないと指摘する。さらに、多くの道府県は、見直しが進まない理由の一つに、見直しの主体が基礎自治体であることを挙げている。

しかし、都市計画制度のうち、都市計画マスタープランなどの取組みにみられるような、いわゆる住民参加のまちづくりでは、基礎自治体が主体的に取り組む姿勢がみられる。塩澤³³は、市町村の独自性を持った特別用途地区や地区計画策定地区が増加していった点を都市計画マスタープランが有効に機能してきた証しであると分析している。さらにワークショップなどの住民参加機会を多くの市町村が採用したことから、そこに参加した住民が中心となって、まちづくり NPO が設立されていった例が少なからずある。このことは都市計画マスタープランの策定における特筆すべき成果だと評価している。確かに、都市計画マスタープランの策定に関しては、基礎自治体が時代の変化に対応する事例や、住民参加による策定プロセスを充実させようとする事例も散見される。時代の変化に対応しようとする例としては、「市街地拡大型」から「地域拠点連携型」コンパクトシティへの転換を目指すこととした恵庭市（北海道）³⁴、集約都市構造の実現に向けた「歩く」視点からの都市づくりを目指すこととした福井市³⁵、低炭素社会をめざした環境首都・安城へのシナリオを目指すこととした安城市（愛知県）³⁶などがある。また、住民参加による策定プロセスを充実させる事例では、都市計画マスタープランの当初策定時において徹底的な住民参加による取り組みを実践してきた伊勢市（三重県）³⁷、都市計画マスタープランのために全戸配布のアンケートを実施した深谷市（埼玉県）³⁸、市民のワークショップの結果を生活に密着したビジョンに反映させた茨木市（大阪府）³⁹、ワークショップの成果として約 100 名の市民参加による提案がなされた流山市（千葉県）⁴⁰などがある。一方で、田中⁴¹は、マスタープランの見直しの際に、市民と市職員の両方に対して継続的に都市計画に関する人材育成を行っている生駒市（奈良県）の事例を紹介しつつ、都市計画マスタープラン策定への住民の関与の可能性が減少していると指摘する。

このように、都市計画マスタープラン策定の取組みでは、基礎自治体が主体となって都市計画への住民参加の充実が図られてきた。このような動きは、都市の集約化政策を目指す動きと併せて、成熟社会における都市計画の一つの特徴であるといえる。

しかし、成長社会における基礎自治体の都市計画行政は、もっぱら都市施設や市街地整備のための都市計画手続きに特化していたと考えられる。このことが、饗庭が指摘する都市計画を担うノウハウが自治体職員に蓄積されなかったことにつながっているのではないだろうか。さらに、基礎自治体が主体となった都市計画制度の見直しなどはほとんど行われていない。国が方向性を示した都市計画道路網の見直しでさえも、実績を上げることが難しいことは前述のとおりである。

これまでみてきたように、都市計画制度は、理念や仕組みの上では地方分権を先取りしていたかもしれないが、都市計画制度を実際に運用するうえでは、饗庭や北原の指摘からは、基礎自治体が主体的に運用してこなかったといえるだろうし、又は、内海らの指摘からは主体的に運用することができなかったといえるだろう。このような実態からみえてくるのは、基礎自治体での成長社会における都市計画制度の運用は硬直的であり、多くの基礎自治体では自らが運用してきた都市計画制度、とりわけ人口減少局面において運用してきた都市計画制度の性質や、地域に与えてきた影響を把握できていないのではないかとということである。もちろん、時代の変化や地域の実情に応じて、都市計画制度を主体となって運用している基礎自治体はもちろん存在する。いち早くコンパクトシティ政策を打ち出した富山市や青森市、市街化調整区域でいったん 3411 条例を制定したのち廃止した川越市、堺市および佐倉市などである。しかし、全国的にみればこのような基礎自治体は、むしろ希少な事例であると思われる。

成熟社会における都市計画では、都市計画マスタープランでみられたような計画策定に関して住民参加が充実されていった。一方で、成長社会から成熟社会への土地利用コントロールのための都市計画の政策転換に関しては、基礎自治体が主体となって取組んでこなかった側面があると考えられる。しかし、成長社会から都市計画制度による都市の集約化政策への転換は、今後、より一層期待されることは間違いない。

基礎自治体は、今後、都市計画制度を自ら地域の実情に応じた運用をしていく、あるいは、成長社会から成熟社会への変容に対応するための、都市計画の政策転換を図っていくために、何らかの取組みを実践していかなければならない。しかし、大半の基礎自治体では、都市計画の政策転換に取組もうとしても、いつ、だれがどのように、何から手を付けていいのかわからないという状況に陥っているのではないだろうか。

1-5 本研究の目的

これまでみてきたように、都市計画制度の運用は、法が施行された 1968 年から地方自治体が主体となっていくことが想定され、以後、時間をかけて徐々に基礎自治体に都市計画の権限移譲が行われてきた。特に 1980 年の地区計画、1992 年の市町村都市計画マスタープランの創設では、基礎自治体の都市計画制度に対する主体性に強く期待された。そして 2000 年及び 2006 年の法改正においても、都市計画制度の運用は、基礎自治体が主体となっていくことがより一層推進された。

しかし、都市計画制度によって市街地を拡大し続けた結果、市街地の低密度化を招き、さらに、現在でも市街地の拡大政策を継続させている基礎自治体がある。これは、成長社会において運用してきた都市計画から、成熟社会に対応する都市計画の政策転換が行われていないことに他ならない。基礎自治体が人口減少局面に対応する都市計画制度の運用を見出し、政策転換を実現していくためには、これまで活用してきた都

市計画制度の性質や、都市計画によってもたらされた影響を把握することが必要であると考える。

本研究の目的は、継続した人口減少局面にある基礎自治体や地域が、成熟社会に対応する都市計画の政策転換を実現するために、１．市街地の拡大政策に活用してきた都市計画制度が、都市ごとにどのような性質をもつのか、２．住環境の維持保全に活用してきた都市計画が、地域にどのような影響を与えているのか、３．地域が主体となって都市計画制度の運用に取り組む際の課題は何か、について理論研究（第２章）、及び、実証研究（第３章、第４章及び第５章）において分析を行う。その分析を通して、今後、基礎自治体が成熟社会に対応する土地利用コントロールを実現するための、都市計画の政策転換に必要な知見を得ることを目的とする。

1-6 都市計画制度の仕組みと本研究の対象

本研究では、開発許可制度と地区計画の両面から考察を行うこととしている。開発許可制度では、人口減少下において行われてきた市街地の拡大に照らして、市街地の拡大につながる開発許可制度に着目する。市街地の拡大につながる開発許可制度とは、市街化調整区域において例外的に都市的土地利用を認める緩和措置である。具体的には「既存宅地制度」、「3411 条例」及び「大規模開発」を対象範囲とする。

地区計画では、計画的に拡大された住宅団地の再生に重要な役割が期待される地区計画に着目する。地区計画は、建築物を建築する際に課せられるルールで、多くの計画的に拡大された住宅団地で運用されている。なお、住宅団地には、建築協定（建築基準法）、指導要綱（基礎自治体の任意規制）及び地域の自主ルールなど、地区計画と同様の機能を持つ建築規制が存在する場合がある。したがって、本研究では、地区計画、建築協定、指導要綱及び地域の自主ルールを合わせて対象とする。

1-7 本研究における対象範囲

吉田⁴²は、都市計画の２面性について次のように述べている。「現行都市計画法が施行されて 10 年余経過した現在、都市計画は新たな段階を迎えているともいえる。その一つは、先に述べた地区計画等に関する都市計画の創設に見られるように、都市計画のミクロ化を図ろうとするものである。従来の各種の都市計画は、どちらかといえば土地計画区域全体の整備、開発又は保全の観点から広域的な視点で定められていたが、よりミクロの視点から地区レベルでよりきめ細かな計画規制を行うことにより、バラ建ち的スプロールの防止、ミニ開発の防止等を図り、良好な住環境の形成を目指そうとするものである。

もう一つは、マクロ的視点からより広域的に都市計画を定めようとするものである。「現在の都市が、いまや行政区域としての一つの都市を超えて、都市圏として機能を

相互に分担、補充し合っていることにかんがみ、このような都市圏の広域的な整備のための都市計画を考えていこうとするものである。」つまり、吉田は、地区計画の創設に伴いミクロの都市計画を図ると同時に、これまでの広域的都市計画をマクロと位置付けている。

また、日端⁴³は、地区計画をミクロの都市計画と定義したうえで、「これとの対比でいえば、都市単位の都市計画はマクロの都市計画とよんで良いであろう。」とし、「日本を除く先進工業国の大勢は、このマクロとミクロの都市計画の二層システムを確立している。」と指摘している。

さらに西村⁴⁴は、「成熟社会というものがわが国において想定できるとすれば、そこにおける都市計画は個々の具体的な現状改善行為そのものを律する行動規範を形成していくようなミクロな都市計画であると同時に、都市総体を構想できるに足る都市像を構築していこうというマクロな都市計画であるといえよう。」と、成熟社会を目指す都市計画の2面性をマクロとミクロで表現している。ここでいう個々の具体的な行動規範を形成していくようなミクロの都市計画というのは、吉田のいう地区計画に該当するものと考えられる。

このように、都市計画の2面性については、地区レベルを対象とする地区計画をミクロの都市計画とし、それに対して都市レベルを対象とする都市計画をマクロの都市計画と分類される。ミクロの都市計画が地区計画を指しているのに対して、マクロの都市計画は厳密に何かを指しているというよりも、ミクロの都市計画以外の、より範囲の広い都市計画を指しているものと考えられる。

1-7-1 マクロの都市計画

開発許可制度は、市街化区域における許可制度（法第29条許可及び法第33条技術基準）、市街化調整区域における許可制度（法第43条許可及び法第34条立地基準）及び非線引き都市計画における許可制度の3つに大別される。

本研究では、このうち、市街化調整区域における開発許可制度を取り扱う。市街化調整区域では、市街化を抑制するとされながらも、緩和措置によって例外的に開発行為が認められてきた。その緩和措置が立地基準であるが、とりわけ面的な住宅開発によって市街地の拡大につながる立地基準を取り扱う。具体的には、既存宅地制度、3411条例及び大規模開発である。

既存宅地とは、第2章（2-1-1）で詳述するが、市街化調整区域に指定される以前から宅地であったことを都道府県知事が確認した土地のことである。いったん既存宅地である旨の確認を受けた土地は、土地利用の自由度が高かったことなどから、既存宅地制度が創設された際には予想されていなかった住宅開発の種地として乱用されてきた。これに対しては、無秩序な市街地拡大であるとの多くの指摘があった。

既存宅地の確認は、都道府県知事の権限であったため、既存宅地による都市的土地利用は、基礎自治体がコントロールできる性格のものではなかったといえる。しかし、詳しくは第2章(2-1-2)で述べるが、既存宅地制度は、2000年の法改正で廃止された際に、これを引き継ぐかたちで3411条例の制度が創設された。3411条例の条例制定権は基本的には都道府県にあるが、基礎自治体が事務処理市等である場合は、基礎自治体の意志によって運用する仕組みとなっている。

本研究では、これらの制度、すなわち「既存宅地制度」、「3411条例」及び「大規模開発」を併せて「マクロの都市計画」と定義し、その概念を図1-7に示した。

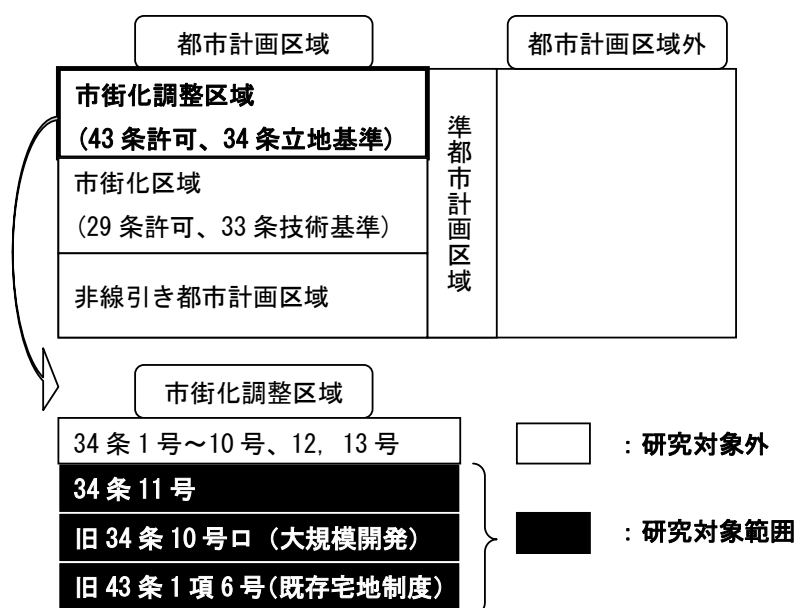


図1-7 本研究の対象範囲

1-7-2 ミクロの都市計画

本研究では、郊外に計画的に開発された住宅団地が、人口減少や少子高齢化などの問題が顕在化していることに着目し、住宅団地における地区計画を取り扱う。住宅団地は、成長社会において、都心であふれた人口の受け皿としての役割を担ってきた、まさに成長社会の象徴であった。とりわけ早期の入居によって成熟していった住宅団地で近年、人口減少や少子高齢化が顕在化するようになった。それに伴って地域コミュニティの衰退、商店の閉鎖、高齢者の一人世帯の増加や移動手段、及び、空地空家の管理放棄など様々な問題が指摘されるようになり、住宅団地は街の更新期を迎えている。

そこで、住宅団地における地区計画に着目すると、地区計画が策定された目的は、第2章(2-3-1)で詳しく述べるが、住宅団地における住環境の維持保全であった。地区計画は、成長社会における人口の増加局面においては、住環境の維持保全という目

的に対しては十分に機能してきた。とりわけ住宅の建て方を戸建専用住宅のみに規制したり、戸建住宅の最低敷地面積を比較的大きく設定したりした規制は、住民にとって満足のいく住環境を実現させてきた。

このように、地区計画は、成長社会において住環境の維持保全という一定の役割を果たしてきた。しかし、現在、住宅団地の再生を目指した取組みが模索されるなかで、高齢者住宅を建設したり、宅地を再編して若年齢層の新規居住を促進したりしようとする場合には、新たな計画的な視点が求められる。したがって、地区計画は、計画的に住宅団地の再生を目指すうえでも重要な役割を担うことが期待される。

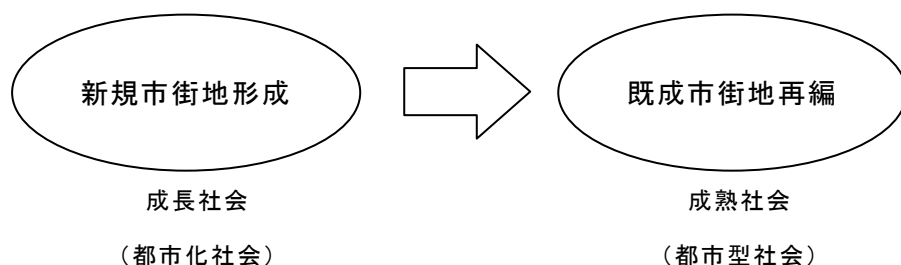
本研究では、住宅団地における住環境の維持保全を目的としたルールとして、「建築協定」（建築基準法）、「指導要綱」（行政指導）及び「地域の自主ルール」にも着目する。これらは、建築規制として地区計画と同様の機能を持つため、本研究では、これらを包括して取り扱うこととし、「ミクロの都市計画」と定義する。

1-8 基礎自治体と都市計画制度

本章ではこれまで、都市計画制度によって市街地が拡大された仕組み、及び、法改正による対応について概説した。そして、成熟社会に対応するための都市計画の政策転換が必要であること、そして、それに対する基礎自治体の役割を指摘した。

小林⁴⁵は、我国は成長社会が終焉を迎え、成熟社会へ移行している様子について模式図を使って説明している（図 1-8）。20 世紀の初頭に生まれた近代都市計画の仕組みを、21 世紀の都市づくりに対応する都市計画の仕組みに組み直す必要があるとし、現実には既成市街地再構築等の仕組みが様々に模索されているところであると指摘する。

つまり、都市計画制度は、成長社会を実現してきた運用から、成熟社会に対応するための運用への転換が求められている。基礎自治体には、主体となってそれを実践していくことがこれまでも期待されてきたし、今後もその状況に変わりはない。小林は、成熟社会への対応を既成市街地再編と表現している。成熟社会への対応とは、具体的には、本研究で取扱う人口減少局面において行われてきた市街地の拡大政策からの転換や、計画的に拡大されてきた市街地、とりわけ経年によって問題を抱えるようになった住宅団地の再生なども含まれるものと考えられる。



出典：都市計画はどう変わるか⁴⁴

図 1-8 成長社会と成熟社会

市街地の拡大は、市街化調整区域の市街化区域への編入、すなわち区域区分（線引き）を変更する都市計画であり、区域区分を変更する都市計画の権限は都道府県にある。さらに、大規模開発の許可権限も都道府県におかれていた。したがって、区域区分の変更も大規模開発も、基礎自治体には都市計画の権限はなかったことは押さえておきたい。しかし、大規模開発は、本章（1-2-3）でも述べたように許可基準に従って計画されることとされていた。加えて、例えば、兵庫県⁴⁶では、上位計画等との整合が図られることが求められた。上位計画等には、地方自治法第2条5項に基づく基本構想及び基本構想を包括した総合計画が含まれる。この場合には、大規模開発は、基礎自治体の意思に従って兵庫県がコントロールしてきたといえる。したがって、成長社会で行われてきた大規模開発やそれに伴う市街地の拡大は、基礎自治体の意思が反映されてきたいたともいえる。そして、計画的に拡大された住宅団地で起こっている人口減少や少子高齢化などの問題に対しては、基礎自治体にその対応が求められている。

前述（1-4）のとおり、基礎自治体は、都市計画制度を主体的に運用できていない。しかし、基礎自治体、とりわけ人口が減少している基礎自治体には、市街地の拡大政策からの転換を図り、また、住宅団地の再生に取り組んでいくことが求められている。そのためには、まず、基礎自治体が市街地の拡大のために運用してきた都市計画制度の性質を明らかにし、住宅団地で運用してきた都市計画の影響について、検証することから始める必要がある。そうすることで、成熟社会に対応するための土地利用コントロールの方向性がみえてくるものと考えられる。基礎自治体が、これまで運用してきた都市計画制度を検証することを放置する限りにおいては、今後、継続する人口減少局面においても、引き続き都市計画の政策転換に取り組むきっかけを見過ごしてしまうことが懸念される。

都市計画の2本の柱は、開発許可制度と地区計画であり、とりわけ地区計画はミクロの都市計画とよばれ、それ以外のより広い範囲を取り扱う制度をマクロの都市計画として位置付けられた。そこで、本研究では、開発許可制度のうち、市街化調整区域において市街地の拡大につながる制度である「既存宅地制度」、「3411 条例」及び「大規模開発」を合わせてマクロの都市計画と定義した。さらに、マクロの都市計画のうち、計画的な市街地拡大である大規模開発によってもたらされた住宅団地での地区計画に着目して、地区計画と同様の機能を持つ建築協定や指導要綱などを合わせてミクロの都市計画と定義した（図 1-9）。

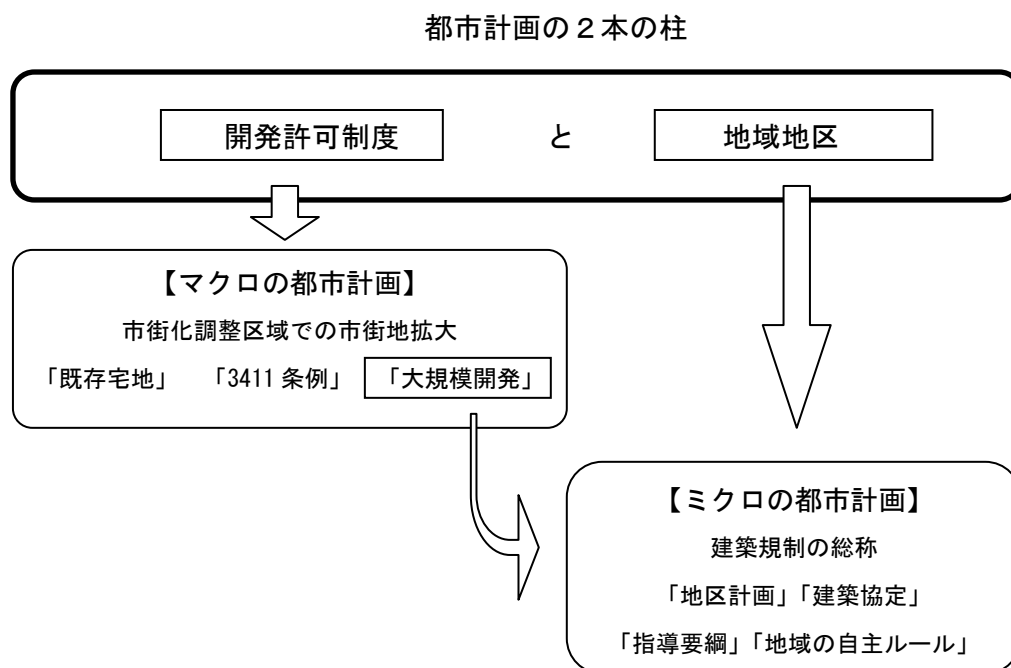


図 1－9 「マクロの都市計画」と「ミクロの都市計画」

都市計画制度を運用する主体は、マクロの都市計画については行政であり、ミクロの都市計画については住民であろう。そこで、第 3 章及び第 4 章では基礎自治体の政策の視点から、第 5 章では住民が主体となる取組みの視点から実証を通じた分析を行う。そのうえで、第 6 章では、将来の目標である都市の集約化に対して、何故、基礎自治体がマクロの都市計画の運用による市街地の拡大政策を続けるのか、何故、住民が住宅団地再生の足かせとなるミクロの都市計画を放置するのかについて考察を行う。そして、この考察を通して、基礎自治体が未来に向かって適切な土地利用コントロールを行うための、都市計画の政策転換に必要な知見を導き出す。

第2章 人口減少と都市計画制度（理論研究）

2-1 マクロの都市計画の運用

市街化調整区域は、市街化を抑制することとなっており、都市的土地利用が厳しく制限されている。しかし、公共公益施設など制限の対象外となっているものや、開発許可制度の緩和措置によって都市的土地利用が認められる仕組みとなっている。既存宅地制度、3411 条例及び大規模開発の 3 つの制度は、図 2-1 に示した期間で運用され、市街地の拡大をもたらしてきた。

大規模開発は、1968 年から 2006 年までの 38 年間、既存宅地制度は、1974 年から 2000 年までの 26 年間、それぞれ市街化調整区域において市街地の拡大をもたらしてきた。3411 条例は、既存宅地制度が廃止された 2000 年の法改正で新たに創設された（創設当時は法第 34 条第 8 号の 3）。現在、13 年が経過しており、次節で述べるように今もなお、無秩序な市街地拡大をもたらしている運用がみられる。

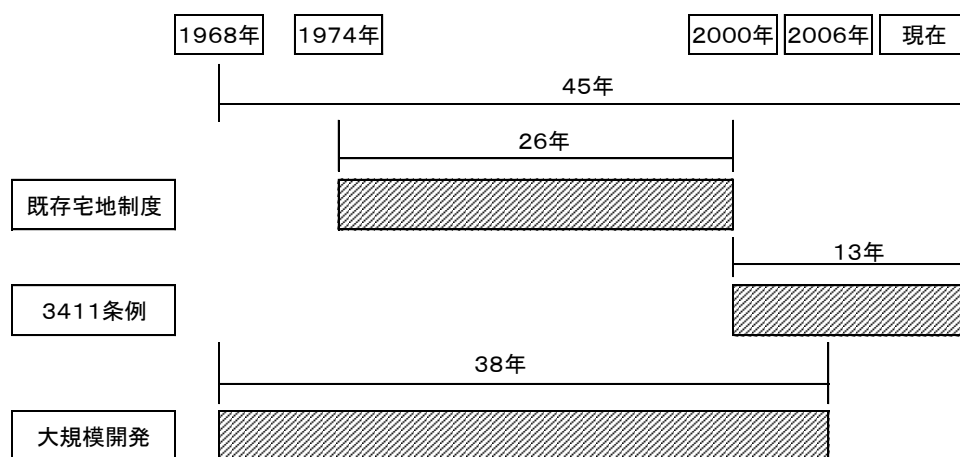


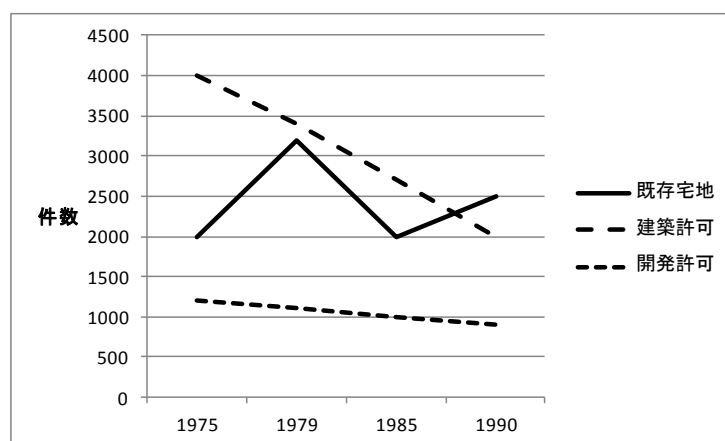
図 2-1 3 制度の運用期間

2-1-1 既存宅地制度

既存宅地とは、2つの要件（① 市街化区域に準ずる地域であること、② 市街化調整区域になった際に宅地であった土地であって、その旨の都道府県知事の確認を受けたものであること）を満たす土地をいう（旧法第 43 条 1 項第 6 項）。いったん既存宅地である旨の確認を受けた土地は、法の建築許可を受けることなく建築物の建築等（新築・改築・用途の変更）が可能とされた。加えて、既存宅地における建築行為は、そもそも市街化調整区域には建築物の用途の制限がないため、用途制限の規制を受けなかった。そのため、既存宅地では、例えば、中高層の建築物が農地に隣接して建築されて日照や排水の問題を引き起こしたり、低層の建築物の中に建築されたりするなど、周辺地域と不調和な建築物が立地する場合があった。また、敷地の排水や安全性等に関する技術基準（法第 33 条）が適用されないことなど、既存宅地制度は、以前から無

秩序な市街化の原因となっているとの指摘があった。

既存宅地制度に関する研究では、波多野ら⁴⁷によって、1. 市街化調整区域でのスプロールの拡大に歯止めがかからない、2. 建築行為そのものにコントロールが働かない、3. 市街化調整区域が宅地市場になる、という既存宅地制度の問題点が指摘されている。瀬口ら⁴⁸による名古屋市を除く愛知県内の既存宅地制度の実態調査では、図 2-2 に示したように、既存宅地の確認件数が約 2,000 件(1975 年)に始まり、約 3,200 件(1979 年)でピークとなり、約 2,000 件(1985 年)まで減少するが、その後約 2,500 件(1990 年)まで増加している。一方、市街化調整区域での開発許可及び建築許可の件数は、1975 年の約 1,200 件及び約 4000 件から 1990 年の約 900 件及び 2000 件と推移しており、これらと比べると市街化調整区域において既存宅地の確認件数が多いことがわかる。



出典：瀬口らの研究成果を基に筆者作成

図 2-2 名古屋市を除く愛知県内における市街化調整区域での土地利用

同じく瀬口ら⁴⁹は、愛知県尾張部にある市を対象に、既存宅地制度による土地利用状況について調査している。これによれば、既存宅地として確認された土地(1983 年から 1992 年)のうち、住宅の用に供した宅地が 63.1%であるとしており、その面積は、49,485 m²に達する。そのうち、共同住宅の敷地として供給された割合は既存宅地全体の 32.3%、面積は 25,345 m²である。件数にして 237 件、戸数は 682 戸が供給されており、市街化調整区域の既存宅地は本来、中高層の共同住宅が建てられるべき用地ではないため、都市計画体系を歪める恐れがあると指摘している。

佐藤ら⁵⁰は、既存宅地を「住宅地」としてみた場合の開発行為の実態について明らかにしている。1975 年から 1995 年の 21 年間の既存宅地の申請件数 3,674 件のうち、80%以上で建築物の用途が住居系であるとしている。また、既存宅地、開発許可、建築許可を合わせた申請件数のうち、既存宅地制度の申請件数が約 50%を占めており、市街化調整区域における既存宅地制度による土地利用率が高いことを明らかにしてい

る。さらに既存宅地が住宅敷地として供給された時期に着目し、1986年以降に既存宅地による住宅地供給が多大になっており、市街化区域の地価が上昇した時期に、安価な戸建住宅の供給源となったことを明らかにしている。このような既存宅地における住宅開発は、インフラが未整備である市街化調整区域で行われている無秩序な開発であり、小規模で点在していることも踏まえて、近い将来、地域へのまちづくりの影響が懸念されている。

綾ら⁵¹は、既存宅地において開発された住宅地としての問題点を明らかにした。スーパーマーケットや病院の不足、通学に不便、インフラが未整備などを指摘している。さらに、大塚ら⁵²は、この3,674件の既存宅地のうち、378件の開発によって1,633戸の戸建住宅が分譲されたとして、既存宅地の開発は、小規模、点在、新規、かつ無計画性を有しており、既存宅地制度が創設された当初の主旨とはかけ離れた、民間の住宅開発業者による「外来層」のための建売住宅開発の場となっているとし、制度そのものの見直しの必要性を指摘している。

これらの調査研究からは、既存宅地制度が無秩序な市街地の拡大をもたらしたことがわかる。

さらに、勝又⁵³によれば、既存宅地の確認は全国に広がっており、全国における既存宅地の確認件数（1975年で約15,000件、1995年で約23,000件）は、市街化調整区域における開発許可件数（1975年で約16,000件、1995年で約11,000件）を大きく上回っているとしている。ここからは、既存宅地制度が全国的に市街地の拡大をもたらしたことが伺える。さらに勝又は、既存宅地制度が廃止され3411条例による許可制度に移行されることに触れ、単に従来の既存宅地の確認基準を踏襲するのではなく、個別建築を市街化調整区域地区計画に誘導するなど、計画的視点を盛り込むことが求められると指摘している。

大島⁵⁴は、既存宅地が確認される基準である近接隣接の要件が、他の34条各号による建築許可によって拡大してきた状況を明らかにしている。そのうえで、このような拡大区域を行政側が把握しておらず、潜在的な開発可能区域拡大をもたらしていると分析している。

以上の既存研究からは、既存宅地制度による市街地の拡大は、主に住宅開発の種地として無秩序に広がっていったことが明らかとなった。そこで、今後、3411条例の運用を検討する場合には、既存宅地制度によってどの程度市街地が拡大されたのかを把握する必要がある。そうすることによって、既存宅地制度が廃止された際に新たに創設された3411条例の運用の是非が判断できるものと考えられる。

2-1-2 3411 条例

3411 条例は、2000 年の法改正で既存宅地制度が廃止されたと同時に創設された。

第 147 回国会衆議院建設委員会（平成 12 年 04 月 19 日）における政府参考人（風岡典之建設省建設産業局長）の答弁では、「現行制度におきましては既存宅地については一切の許可を必要としない、こういったことになっているわけでございます。しかし、これにつきましてはやはり土地の利用の面からいろんな問題点も生じておりますので、今回の改正におきましては、市街化調整区域内の土地について、市街化区域に隣接、近接する地域のうち条例で区域を指定しまして開発行為を許可対象として開発許可の基準に係らしめております。それとあわせまして、既存宅地制度についても許可制度というような形で変更をしているところであります。」とされており、3411 条例が、既存宅地制度が廃止される際に、既存宅地制度を許可制に移行するかたちで法改正が行われたことが伺える。さらに、第 147 回国会参議院国土・環境委員会（平成 12 年 05 月 11 日）において参考人（笹山幸俊神戸市長）は、「建設省の方でも調整区域の中の集落、特に既存宅地がございますけれども、そういった問題についての制度があります。しかし、これは許可制になっておりませんので、今回許可制にさせていただける、こういうことになってまいりました。ですから、そういったことで開発許可をすることによってその地域のスプロール化というものを防げる、こういう考え方で、非常にいい案ではないかと私は思っております。」と既存宅地制度が許可制に移行することによって、地域のスプロール化を防ぐことができる効果に期待を寄せていることがわかる。

また、前述したとおり（1-2-2）、3411 条例の運用は、都道府県を基本としながらも、開発許可条例が制定可能な 428 自治体のうち、144 自治体が開発許可条例を制定して運用している。

3411 条例は、制度創設から 13 年あまりの運用期間が経過した。既に研究成果が蓄積されてきている。馬らによる研究が、3411 条例に関する最初の研究であろう。（なお、研究当時の条文は法第 34 条 8 の 3 であったが、2006 年法改正の際に条文の読み変えで法第 34 条 11 号となった。本研究では、法第 34 条 8 の 3 も 3411 条例として表現する。）馬ら⁵⁵は、3411 条例の運用が、市街化調整区域に新たな市街地を形成する可能性があり、開発区域を認めると認めただけの開発行為が市街化調整区域において行われることを懸念している。これは、3411 条例が、新たな市街地を拡大させる制度として認識されていることがわかる。

鵜ら⁵⁶は、既存宅地制度と 3411 条例との土地利用を比較し、3411 条例による年間 100 件を超える開発件数が既存宅地制度の 2 倍以上であるとしており、3411 条例は、既存宅地制度の運用方針を色濃く受け継いでいるとしている。さらに、立地基準を緩和した 3411 条例の運用方針は、従来の既存宅地制度の地域要件をそのまま用いて、既存宅地制度以外にも開発許可の立地基準を緩和する「既存宅地制度拡張型」とであると位置づけている。

大川ら⁵⁷は、2007 年 8 月現在、全国で 3411 条例が制定可能な 283 自治体のうち、3411 条例を制定しているのは 113 自治体であるとしている。そのうち、都道府県を除く 87 の基礎自治体を対象とした区域指定要件及びその即地的分析結果から、3411 条例の運用には多様性があるとしている。その多様性が認められるなかで、肥大化した 3411 条例の区域が形成されていくことを懸念しており、地域性や制度設計の解釈に起因する弾力的運用を防止するための措置が必要であると指摘している。

浅野ら⁵⁸による 3411 条例の導入による効果や課題に実証的に取組んだ研究では、3411 条例が 2000 年法改正による既存宅地制度廃止への代替措置であるとしている。また、3411 条例の導入によって市街化調整区域での開発件数や総開発面積が急増しているとしている。これらから、開発圧力の高低という地域差によって、3411 条例の指定範囲や計画的な開発誘導の必要性を指摘している。

山口⁵⁹は、人口減少傾向の強い地方都市に着目して、3411 条例による戸建住宅の開発地における開発メカニズムとその即地的課題を明らかにしている。開発立地としては、幹線道路や小学校に近接しているが、病院や商業施設には遠く自動車利用を前提とした生活スタイルが反映されているとしている。しかし、居住者にとっては田園風景が広がる緑の豊かさや手ごろな住宅価格など満足度は高い。人口減少傾向の強い地方都市では、市街化調整区域に存する既存集落の人口減少が著しいことから、既存集落の活性化につなげる政策目的から 3411 条例を運用する事例を紹介している。しかし、区域指定から 5 年以上の時間が経過し、既存集落への期待した効果はみられず、むしろ、開発者にとって都合の良い場所が開発されており、加えて市街化区域からの転入を促進していることが懸念されている。

以上の既存研究から、3411 条例の運用に関しては、既存宅地制度の延長線上で運用されていること、既存宅地制度よりも市街地拡大の可能性が広範囲になっていること、許可件数が市街化調整区域全体の許可件数に占める割合が高くなっていることなどが指摘されている。併せて、市街化調整区域における新たな市街地の拡大につながることが強く懸念されている。加えて、大島ら⁶⁰は、3411 条例の立地要件よりもさらに開発可能な区域が拡大する状況を明らかにしたうえで、このような区域拡大を行政側が把握していないと指摘するなど、3411 条例を運用する基礎自治体の姿勢にも言及している。

一方、3411 条例による区域をいったん指定しながら、その後、区域を縮小したり 3411 条例の運用そのものを廃止したりする事例がみられるようになった。松川ら⁶¹は、3411 条例の区域が縮小された埼玉県下での調査研究結果から、指定当時の範囲が広過ぎたことを明らかにしている。市街化区域の標準的な人口密度 60 人/ha を下回りながら、市街化区域の面積以上の区域を 3411 条例で指定したり、市街化区域人口密度の下限值である 40 人/ha を下回っていたりしているのにもかかわらず、市街化区域の

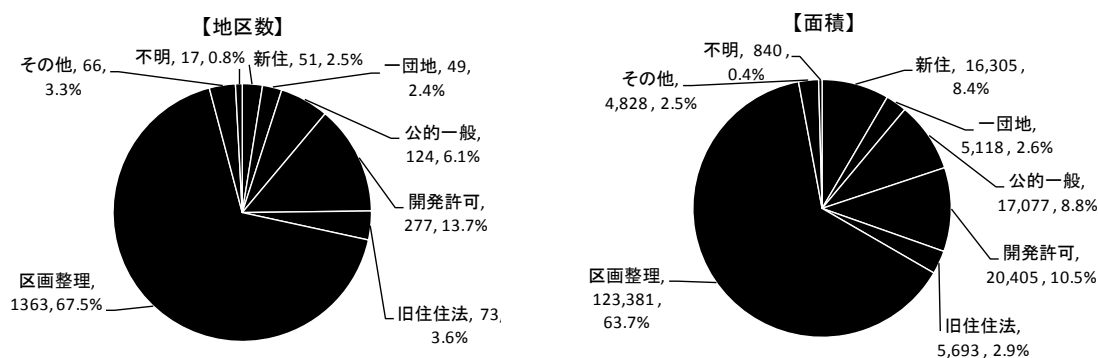
面積と同等あるいはそれ以上の規模で、3411 条例の区域を指定している事例を紹介している。埼玉県では、3411 条例の区域縮小を県の主導で実施した。3411 条例の区域縮小は、県の開発許可事務の管轄下の 10 町と、事務処理市 4 市が県の要請によって実現した。一方で、それでもなお、3411 条例の区域縮小を実施しない基礎自治体があることに触れ、3411 条例の制定権を持つ基礎自治体の裁量を懸念している。

3411 条例の区域を基礎自治体が自らの裁量で決定し、運用していくことはむしろ当然のことであるが、ここでは、基礎自治体が 3411 条例の区域を設定する際に、人口減少や市街地の低密度化など地域の実情を十分に勘案したものとは言い難いということが指摘されている。

野沢⁶²は、3411 条例をいったん運用しながらも、その後に廃止した川越市と堺市を対象に、廃止の要因を分析している。いずれの自治体も、3411 条例による指定区域での住宅開発による弊害を、「条例施行後、市街化区域よりも、調整区域に占める開発許可面積割合の方が高くなり、調整区域における旺盛な宅地開発により、生活排水の水路への流入や農地の日照阻害等の営農への影響、急激な農住混在による新住民による新旧住民の軋轢の多発、急激な農地や樹林帯の減少、市街化区域における開発意欲の低下など、複数の要因が重なり、市民・農家・議員等からの苦情の声を無視できなくなってきた」としている。なお、佐倉市（千葉県）も 2003 年 10 月に 3411 条例を制定し、約 4 年間の運用を経て、2009 年 4 月に廃止している⁶³。

これらからも、3411 条例は、市街化調整区域において無秩序な市街地拡大につながる可能性のある制度であることがわかる。

2-1-3 大規模開発



出典：国土交通省の資料⁶⁴を基に筆者作成

図 2-3 全国のニュータウンにおける開発手法（1955 年から 2011 年）

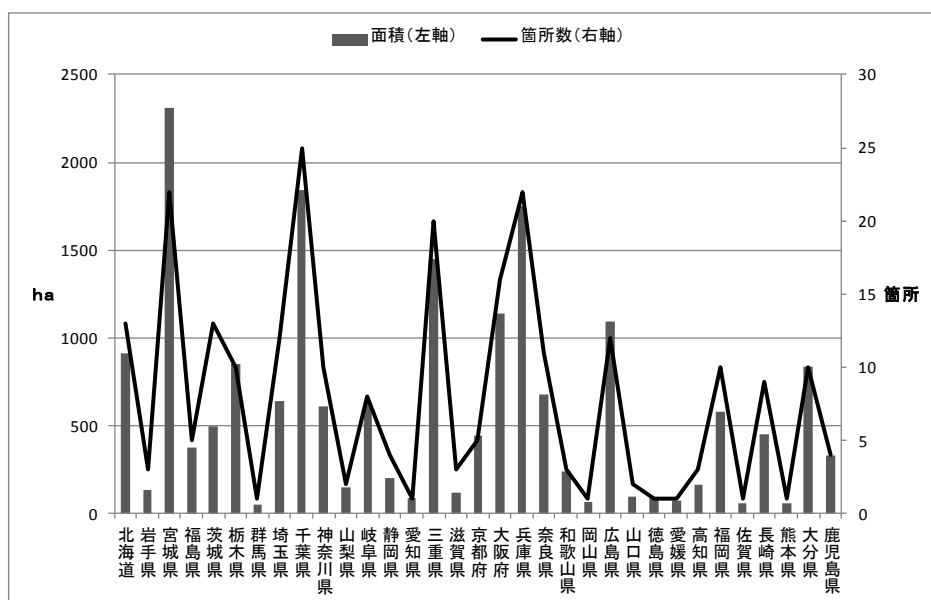
住宅団地は、高度経済成長期に大都市圏への人口集中による住宅問題の解決のため、郊外に新たな市街地として広範囲に開発された。これらは、郊外住宅団地、ニュータ

ウン、計画開発住宅市街地などと多様な呼び方をされるが、本研究では、総称して「ニュータウン」とよぶ。

ニュータウンは、時代とともにいくつかの主体と様々な手法によって開発されてきた。開発主体としては、日本住宅公団（1955 年）、地方住宅供給公社（1965 年）及び宅地開発公団（1975 年）や、公共団体による公的开发と民間による民間開発がある。開発手法としては、土地区画整理法（1954 年）、旧住宅地造成事業に関する法律（1964 年）、新住宅市街地開発法（1963 年）及び都市計画法（1968 年）などがある。このように、ニュータウンは、国の住宅政策とも相まって大都市周辺の郊外のみならず、全国に広がっていった。

図 2-3 は、全国のニュータウンについて開発手法別にまとめたものである。国土交通省が、1955 年から 2011 年 3 月の期間を対象に、地方公共団体や都市再生機構などの協力を得てとりまとめた¹⁸。ニュータウンの条件は、

- （1）事業着手が昭和 30 年度以降のもの
- （2）施行面積が 16ha 以上であり、計画戸数 1,000 戸以上又は計画人口 3,000 人以上増加させるもの
- （3）事業着手時に DID（人口集中地区）ではない区域で開発されたものとしている。



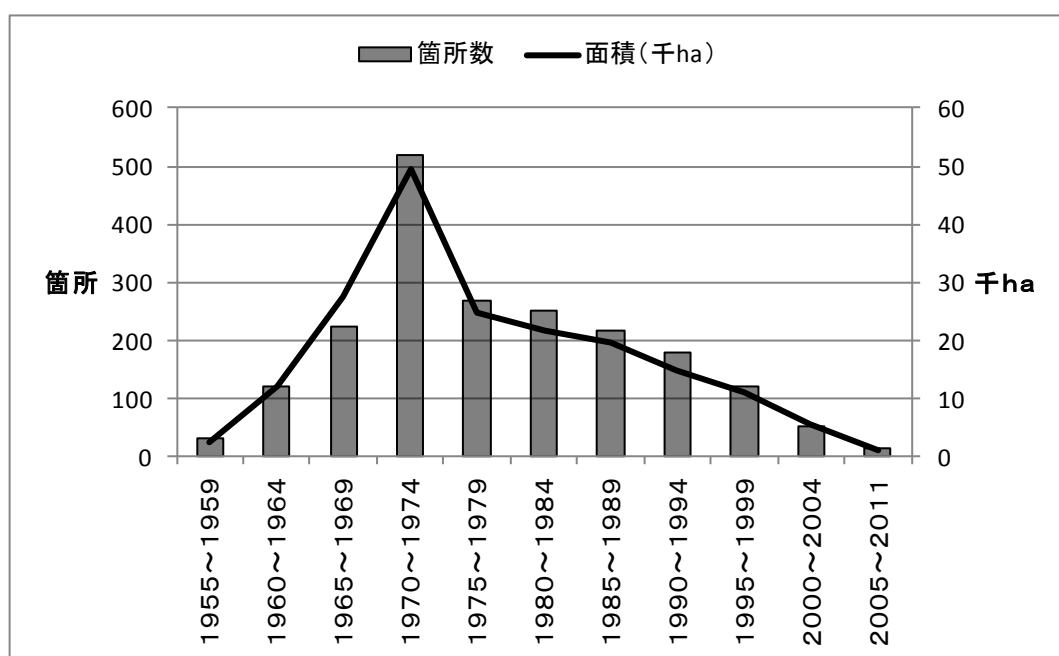
出典：国土交通省の資料¹⁸を基に筆者作成

図 2-4 都道府県別の大規模開発による民間ニュータウン（1955 年から 2011 年）

新住とは新住宅市街地開発法、一団地とは都市計画法（法第 11 条第 1 項）、公的一般とは公団や自治体など、開発許可とは都市計画法（法第 34 条第 10 号イ）、旧住造法とは旧住宅地造成事業に関する法律、区画整理とは土地区画整理法、と開発された根

抛法や開発主体を示している。地区数（図 2-3 左）及び面積（同図右）は、区画整理、開発許可、公的一般の順に多くなっている。このうち開発許可が、マクロの都市計画である大規模開発である。大規模開発は、1968 年から運用されており、土地区画整理法（1954 年）や日本住宅公団（1955 年）よりも遅れて制度が始まっている。しかし、大規模開発は、地区数及び面積ともに区画整理について多くの実績がある。

図 2-4 は、図 2-3 のうち開発許可、すなわち大規模開発を都道府県別に分類している。大規模開発は、33 の都道府県で実績があり全国的に運用されている。開発面積は、宮城県、千葉県、兵庫県、三重県、大阪府、広島県の順に多くなっている。したがって、大規模開発は、大都市圏だけでなく地方都市でも行われてきたことがわかる。また、開発箇所数は、開発面積におおむね比例している。



出典：国土交通省の資料¹⁸を基に筆者作成

図 2-5 全国のニュータウンにおける事業開始時期

図 2-5 は、全国のニュータウンにおける事業開始時期について 1955 年から 5 年ごとの推移を示している。開発箇所数及び開発面積は、共に 1970 年から 1974 年でピークとなっている。1974 年までに開発されたニュータウンの開発箇所数及び開発面積は、それぞれ全体の約 45% 及び 48% を占めている。これらは、開発後 40 年以上が経過しており、人口減少や少子高齢化の問題を抱えていることが想定される。ニュータウンは、1975 年以降も引き続き供給されており、今後、ますます人口減少などの問題を抱えるニュータウンが増加していくことが予想される。

2-1-4 小括（マクロの都市計画の運用）

既存研究からは、市街地拡大のために運用されたマクロの都市計画の状況を知ることができる。

既存宅地制度は、既存宅地として確認された土地が、道路や排水施設などの都市基盤が脆弱な地域に住宅建設を許容するなどの、無秩序な市街地拡大をもたらしてきたことが確認された。そして、既存宅地における宅地開発は、全国的に行われていたことが明らかとなった。既存宅地制度が運用された範囲は、3411 条例の適用範囲に引き継がれている場合も見受けられた。人口が減少している基礎自治体が、3411 条例による市街地の拡大政策を行っている場合には、既存宅地制度がもたらした市街地拡大の状況が十分に検証されていない可能性がある。したがって、基礎自治体は、既存宅地制度が適用された範囲や、既存宅地制度によってどのような市街地拡大が行われたのかを検証し、3411 条例を運用するか否かを意思決定するための参考とする必要がある。

3411 条例は、既存宅地において許可なく土地利用がなされた反省を踏まえて、既存宅地制度を許可制に移行するかたちで制度が創設された。既存宅地制度と 3411 条例との最も大きな違いは、土地利用コントロールに許可権者の意思が反映されるか否かであろう。既存宅地制度は、一定の基準に適合しておれば既存宅地の確認がなされる仕組みとなっていた。そのため、既存宅地における土地利用は、既存宅地を確認する権限を持つ都道府県であってもコントロールすることができなかったといえる。

一方、3411 条例は、許可制のため許可権者の意思によって土地利用コントロールが可能となる。3411 条例の制定権をもつ基礎自治体は、自らの意志によって 3411 条例を制定する判断をしたり、制定された 3411 条例を運用したりすることができる。しかし、3411 条例は、多くの基礎自治体で運用され、かつ、既存宅地とよく似た無秩序な市街地拡大につながる制度であることが明らかとなった。加えて、3411 条例の運用のなかには、既存宅地制度を運用してきた範囲をさらに拡大させて運用している事例もみられた。

大規模開発は、区画整理や公的一般など他の開発手法よりも新しい制度であるが、全国的に多くの実績があることがわかった。また、他の開発手法によっても全国に多くのニュータウンが開発されていた。そのうち全体の約半数が、1975 年までに開発され、40 年以上が経過している。さらに、ニュータウンは、1975 年以降も継続して供給されてきた。

このように、既存研究からは、マクロの都市計画が無秩序な市街地拡大、及び、計画的な市街地拡大を全国にもたらしてきたことが確認できた。市街地拡大が人口減少下で行われている場合には、市街地の低密度化を引き起こし、低密度化が及ぼすマイナスの影響が懸念されることは既に述べたとおりである。したがって、人口が減少している基礎自治体は、今後、都市の集約化を目指したマクロの都市計画の運用に転換

していくことが求められる。その場合には、都市を集約化するための土地利用コントロールが必要となり、それを実現するためには、これまでに行われた市街地拡大の状況を検証する必要があると考えられる。

都市の集約化政策は、地域ごとの人口動態や市街地の低密度化の度合いなどを勘案して立案されることが想定されるが、これらの実情は都市ごとに異なる。したがって、これまでに市街地拡大のために運用されてきたマクロの都市計画も、都市ごとに異なる性質をもっていることが考えられる。そこで、第3章では、人口減少局面において、基礎自治体が運用してきたマクロの都市計画が、都市ごとに異なる性質をもつことを明らかにする。

2-2 ミクロの都市計画の運用

都市の集約化政策は、一つは市街地の拡大をやめる政策であり、マクロの都市計画による政策転換となる。しかし、この政策で市街地の拡大を防止することができたとしても、すでに拡大された市街地で顕在化している人口減少や少子高齢化などの問題に対応できるわけではない。しかし、この対応は、成熟社会における重要な課題であり、ミクロの都市計画によって対応することが考えられる。したがって、成熟社会で目標とされる都市の集約化は、都市計画の2本の柱に着目して、マクロの都市計画とミクロの都市計画の両面から考察することが必要である。具体的には、市街地の拡大をやめるマクロの都市計画の政策転換と、すでに拡大された市街地の問題への、ミクロの都市計画の政策転換とが同時に行われる必要があると考える。

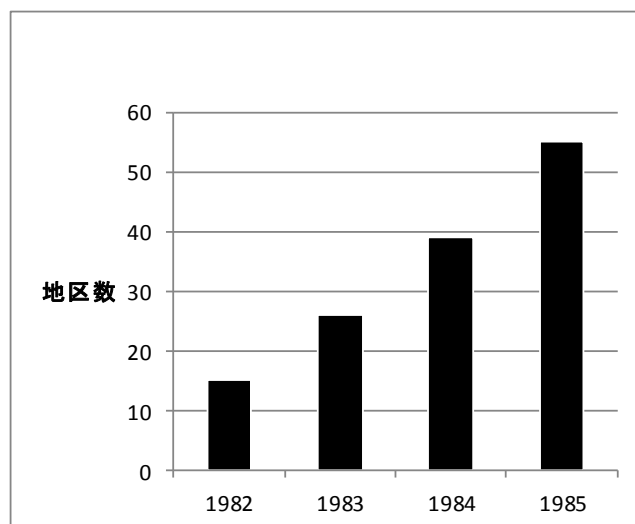
そこで、本節では、大規模開発で拡大された市街地を含むニュータウンを対象に、そこで運用されるミクロの都市計画について考察を行う。

早期に開発されたニュータウンでは、開発からの経年による人口減少や少子高齢化などの問題を抱えるようになった。これらのニュータウンでは、街の再生に取り組む事例が散見される。街の再生手法は、地域コミュニティの活性化をはじめさまざまな取組がみられる。しかし、ニュータウンの再生は、人口減少に歯止めをかけ、少子高齢化を改善させる取組みが不可欠であると考えられる。具体的には、若年齢層の地域への新規居住が促進され、地域のソーシャルミックスが推進されることであろう。

このようなニュータウンの再生を実現させるためには、住民による地域活性化の取組みだけでは実現しにくいのではないだろうか。若年齢層の新規居住を促進するためには、中長期的、かつ、計画的な視点が必要であろう。ミクロの都市計画は、この計画的な視点として重要な役割を果たすと考えられる。

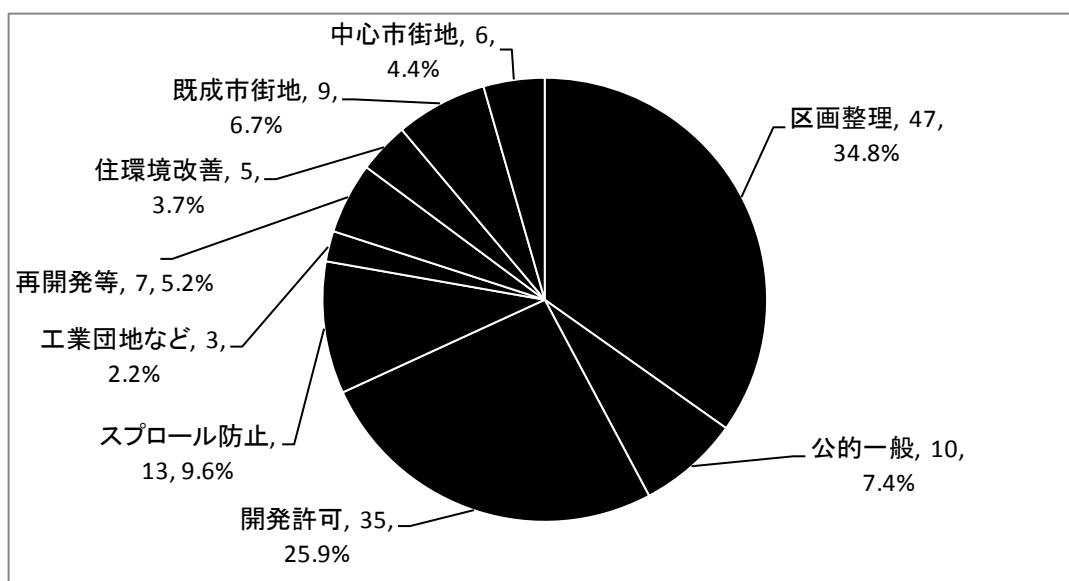
ミクロの都市計画は、後述（2-2-2-2）するように、多くのニュータウンで活用されてきた。建設省地区計画研究会⁶⁵は、地区計画が1982年4月1日に盛岡駅前地区において全国で初めて定められて以降、1985年12月末までに決定された地区計画につ

いて調査している。図 2-6 は、年次ごとに決定された地区計画の地区数を示したものである。この間に決定された地区計画の件数は、全体で 135 件あり、年々増加してきたことがわかる。



出典：建設省地区計画研究会の資料を基に筆者作成

図 2-6 地区計画の年度別決定状況



出典：建設省地区計画研究会の資料を基に筆者作成

図 2-7 地区計画の目的別分類

図 2-7 は、135 件の地区計画を目的別に分類したものである。このうち、ニュータウンである区画整理、公的一般及び開発許可における地区計画は、全体の 68.1%を占めている。地区計画は、制度が創設された直後からニュータウンで盛んに策定されたことがうかがえる。

計画的に開発されたニュータウンではあったが、開発から 40 年以上が経過して状況に変化が見られるようになった。人口減少や少子高齢化である。ニュータウンの造成が完成すると、同時期に同世代の入居者が居住するのが一般的であった。入居者は、とりわけサラリーマン世帯が多く、世帯主が郊外住宅から都心へ通勤する構図がニュータウンをベッドタウンともいわせた。現在、早期に入居が始まったニュータウンで人口減少や少子高齢化などの問題を抱えるようになったのは、同時期に同世代の入居者が居住したという構造に起因するところが多い。最初に入居した第 1 世代が同世代であると、当然、同時に高齢になる。これが高齢化を引き起こす原因の一つであろう。そして、彼らの子である第 2 世代が成長して彼らのもとを離れていき、人口減少につながっていると考えられる。さらに、少子化は、地域に若年齢層の新規居住が促進されないことに起因するのではないだろうか。

水野ら⁶⁶は、第 1 世代から第 2 世代への住宅の世代間継承の有無について明らかにしている。それによると、第 2 世代の生まれ育ったニュータウンに対する評価やイメージは良好であるとしながらも、第 2 世代が第 1 世代から住宅を引き継いで居住する傾向は低く、現状のままでは世代間での円滑な住宅の継承を見込むことが難しいと分析している。この研究結果は、近い将来、ニュータウンには第 1 世代だけが残し、やがて相続されることになる住宅は空き家になることを容易に想像させる。

このように、近年、ニュータウンでは、人口減少や少子高齢化に伴って、地域コミュニティの衰退、商店の閉鎖、高齢者の一人世帯の増加や移動手段、及び、空地空家の管理放棄など様々な問題が顕在化するようになった。

2-2-1 ニュータウン問題の顕在化

2-2-1-1 国による提言及び調査研究

ニュータウンにおいて顕在化してきた問題に対し、ニュータウン再生に取り組む事例が全国で散見されるようになった。公的開発によるニュータウンでは、老朽化した共同住宅（公営住宅や公団住宅）の建て替えなどが公的資金で進められる事例がみられる。

一方、民間開発によるニュータウンでは、公的資金が投入されにくく、再生がなかなか進みにくい状況となっている。とりわけ戸建住宅が主体のニュータウンでは、個人の財産である戸建住宅を公的資金で建て替える訳にもいかず、住民の個別の事情もあって、住宅の建て替えや居住者の入れ替えが進みにくい課題を抱えている。

これらの課題に対して、国土交通省が、ニュータウンの再生に向けた提言をまとめている。「計画開発住宅市街地の再生に向けて 提言（2005.11.29）」である⁶⁷。この提言の概要は、以下のようになっている。

「はじめに」で、「昭和 30 年代後半から、多くの計画開発住宅市街地、いわゆるニ

ュータウンが大都市の郊外に開発された。これらニュータウンのまち開きから 40 年が経過し、第二段階のまちづくりを検討する時代にさしかかっている。」とニュータウンの再生が必要であることを指摘している。

「課題」としては、

「①職住分離のベッドタウンから職住共存にぎわいの融合都市へ、

②オールドタウン化からの再生、

③与えられた新市街地から、住民主体の成熟した市街地へ」

と 3 点が挙げられている。

「当面取り組むべき事項」としては、

「(1) 都市基盤や住宅等の既存の物的資産の最大限の活用」、

(2) 地域コミュニティの持つ力の積極的活用、

(3) 多様性のある地域形成、

(4) 地域住民と関係主体が連携したまちづくり」

としている。

これら当面取り組むべき事項のうち、「地域コミュニティの持つ力の積極的活用」はわかりやすい。まち開きから 40 年以上が経過したニュータウンでの地域コミュニティは、高齢化している一方で、住民同士のしっかりとつながりができているのが一般的である。したがって、住民が中心となって地域コミュニティを活用した地域の活性化を図っていくことは、これまでも行われてきた。詳しくは本章(2-3-2)で既存研究を取り上げるが、現在も高齢者の見守りなど住民同士で助け合って地域コミュニティの充実に努めているニュータウンは多いと考えられる。

しかし、これらの取り組みは、いわば対症療法であるといわざるを得ない。さらに、前節で指摘したように、第 2 世代が地域に残らない傾向がある。地域コミュニティの担い手となっている住民も高齢化した人たちが大半であろうし、地域コミュニティが継続すること自体が不確実になっていると考えられる。

さらに、国土交通省国土技術政策総合研究所⁶⁸は、2009 年にプロジェクト研究報告「人口減少社会に対応した郊外住宅地等の再生・再編手法の開発」(以下、研究報告書という。)をまとめている。408 頁にも及ぶ研究報告書であり、ニュータウンの再生手法について、「郊外団地型マンション」と「戸建て住宅地」とに分類して検討している。戸建て住宅地の再生手法を検討した結果を次のようにまとめている。

「シナリオ 1 での取り組みでは、(中略)現在の居住世帯が、将来においても居住継続ができるだけの住環境を備えた住宅地として再生されることが期待される。

一方、シナリオ 2 では、シナリオ 1 により実現される「現居住者のための住環境の向上」に加え、「多様な世代に対する住環境の向上・魅力の向上」を図ることにより、多様な世帯・世代の新規転入を促し、団地内の硬直的な居住者属性の解消を図り、住

宅地の活力の持続可能性制を担保していくことを目的とする。」

さらに、空地に対する具体的な施策として、次のように述べている。

「多くの高齢者が、今まで住んでいた住宅を手放し、高齢者施設や高齢者対応住宅、利便性の高い団地のマンションなどに住み替えを行うことを志向すると考えられる。

そのような高齢世帯に対し、今までの地域のつながりから離れることなく居住継続が可能となるための、高齢者対応型マンションを建設する。」

つまり、ニュータウンの再生手法として、シナリオ 1 とシナリオ 2 の 2 段階構成としている。シナリオ 1 では、地域コミュニティの持つ力をベースとして、現在居住者が住み続けられる環境を整える。住民が身近にできることを実践していくステージであり、対症療法での対応であるといえる。

シナリオ 2 では、多様な世帯・世代の新規転入を促して住宅地としての持続可能性を担保し、高齢者が住み替えるためのマンションを建設する。具体的には、建築協定や団地計画等のルールを導入を図る、としており、例えば住宅の建て方を戸建住宅のみに限定しているミクロの都市計画であれば、マンション建設は不可能であるため、それを変更することを意味する。つまり、時間をかけながらミクロの都市計画をツールとしてニュータウンを再編する取組みであるといえる。

2-2-1-2 民間開発におけるニュータウン再生への取組み

民間開発によるニュータウンにおいても、自治会などの居住者団体や行政が連携して、あるいは同様の課題を抱える基礎自治体同士が連携してニュータウン再生に取り組む事例がみられるようになってきた。大分市の取組みである。大分市では 2011 年から「ふるさと団地の元気創造推進事業」として団地の活性化に取り組み、これまで全国の 8 市（札幌市、盛岡市、長岡市、富山市、堺市、川西市、久留米市、大分市）で組織する「ふるさと団地の元気創造推進協議会（会長市大分市）」で、国に対して 2 度にわたり地域活性化に必要な政策の提案を行っている。表 2-1 に「ふるさと団地の元気創造に関する提案書（第二次）～郊外型住宅団地に新たな息吹を～ 平成 23 年 3 月 1 日」で提案された内容を示した。

取組みの内容として、11 項目の提案がなされている。なお、この動きは、「地域再生法の一部を改正する法律」（2012 年 9 月 5 日公布）において「特定地域再生事業」が創設され法改正に結実している。

表 2－1 ふるさと団地の元氣創造に関する提案内容（第二次）

【主要な取り組み】	
提案1 地域活性化推進組織対策	ア 地域活性化推進組織の位置づけを法制化すること イ 税制上の優遇措置 ウ 相談専門機関の設置 エ 人材の育成
提案2 地域リーダー育成対策	ア カリキュラムの制度創設 イ 教育機関の認定 ウ 国家認定資格の付与 エ 受講生への補助
提案3 住み替え支援対策（子育て世帯の住み替え）	ア 子育て世帯に限定した家賃補助制度の創設 イ 地元が主体となって取り組む子育て活動に伴う制度の充実
提案4 住み替え支援対策（空き家空き地活用）	ア 個人情報保護取扱いの特例措置の創設 イ 貸家住宅化リフォーム工事費貸付制度の創設・拡充と利子補給制度の創設 ウ 固定資産税の住宅用地特例対象の住宅に、居住していることの要件化 エ 中古住宅を取得し、居住する所有者に対する固定資産税の減額制度の創設
提案5 高齢者世帯対策	ア 地域拠点施設に対する家賃補助制度の創設（地域集会所） イ 地域拠点施設に対するリフォーム補助制度の創設（地域集会所） ウ 高齢者世帯住戸のバリアフリー化工事費用に係る貸付制度の創設及び利子 エ 若年単身者の入居が可能になるような公営住宅法の改正
提案6 買い物支援対策	ア モデル団地での社会実験の実施支援
提案7 交通対策	ア 道路運送法の規制緩和
提案8 地域コミュニティづくり対策	ア 地域コミュニティ再生関連事業の協力者に対する税法上の優遇措置 イ ふるさと団地の元氣創造事業モデル団地に関連する施設整備等への補助金交付制度の創設 ウ 地域住民による食品店等出店時における助成及び規制緩和
提案9 団地の縮退への対策	ア 固定資産税・都市計画税の減免に対する交付金制度の創設 イ 新たな地区計画制度の創設 ウ 学校施設の用途転用時における建築基準法・消防法の規制緩和
提案10 団地の自立化対策	ア 新たに起業しようとする事業者等への支援 イ 立地の緩和措置
提案11 国と地方の協議の場の制度化	ア 新たな政策の相互提案の場の創出

出典：大分市⁶⁹

2-2-2 ニュータウン再生のシナリオ

2-2-2-1 ミクロの都市計画の位置づけ

ニュータウンの再生には、若年齢層の新規居住が促進され、地域のソーシャルミックスが推進されることが必要であると考えられる。ニュータウンの人口減少や少子高齢化の原因は、同世代の第1世代が同時に高齢化していること、いったん他地域に居住した第2世代がニュータウンに帰ってこないこと、若年齢層の新規居住が促進されないことを挙げた。このうち、第1世代の高齢化はどうすることもできず、第2世代の動向は個別の事情などから対応するのは難しい。しかし、若年齢層の新規居住の促進は、中長期的、かつ、計画的な視座による対応が可能であると思われる。この計画的な視座がミクロの都市計画であると考えられる。

研究報告書は、シナリオ1及びシナリオ2によるニュータウン再生の方策を示した。

これに照らして、若年齢層の新規居住の促進を考えた場合、住民が身近にできることを実践するシナリオ1では、若年齢層の新規居住を促進することにはつながりにくい。したがって、ニュータウンの再生には、シナリオ2、すなわちミクロの都市計画による若年齢層の新規居住を促進する政策展開が必要であると考えられる。ミクロの都市計画を運用することによって、計画的、かつ、積極的に若年齢層の新規居住を誘導しようとする試みである。

ふるさと団地の元氣創造に関する提案書（第二次）において、ミクロの都市計画に関しては、「提案9 イ新たな地区計画制度の創設」として記載されている（表2-1）。ふるさと団地の元氣創造推進協議会の会長市である大分市では、「ふるさと団地の元氣創造プロジェクト」としてニュータウンの再生に取り組んでいる。表2-2にその取り組み内容を示した。しかし、これをみると、新たな地区計画制度の創設には取り組まれていないようである。表2-1では、提案9団地の縮退への対策としてア、イ、ウの3項目が挙げられているが、表2-2では、団地縮退への対策としては地域コミュニティ空間の形成のみとなっている。

表2-2 大分市が取り組むふるさと団地の元氣創造プロジェクト

対策のメニュー	メニューの内容
地域活性化推進組織対策	地域活性化の推進組織の形成
地域リーダー育成対策	必要な知識をもった地域リーダーの育成
住み替え支援対策	子育て世帯に限定した家賃補助 空き家・空き地情報バンク（住み替え情報バンク）
高齢者対策	団地内における高齢者の交流拠点づくり（公民館）
買い物支援対策	買い物代行、荷物持ち帰り代行、高齢者に利用しやすい電子的注文システムの検討
交通対策	自治会が主体となった交通モデルの検討
地域コミュニティづくり	公園の芝生化 オープンカフェ等の企画
団地縮退への対策	地域コミュニティ空間の形成
団地の自立化	コミュニティビジネス等の推進による地区内雇用の創出

出典：大分市⁷⁰

大分市の取り組みを研究報告書と照らし合わせて考察すると、大分市の取り組みは、シナリオ1が始まったばかりであり、シナリオ2、すなわちミクロの都市計画への取り組みまで至っていないことがうかがえる。したがって、ニュータウンの再生において、ミクロの都市計画からのアプローチが必要であるにもかかわらず、実際に取り組んでいる事例は対症療法になっている。対症療法は取り組む内容がわかりやすく、比較的身近にすぐにできることが多いため取り組みやすいと考えられる。しかし、ミクロの都市計

画を策定、又は、変更しようとする場合には、住民がミクロの都市計画の内容や、それがもたらす影響を理解しなければならない。さらに、ミクロの都市計画の策定には、住民の合意形成が求められるため一定の時間と労力が必要となる。

2-2-2-2 ミクロの都市計画の活用

このように、近年、ニュータウンにおける人口減少や少子高齢化に伴う諸問題が指摘されるようになり、ニュータウンの再生に関する調査研究では、再生のシナリオとしてシナリオ 1、及び、シナリオ 2 の 2 段階構成としている。シナリオ 1 は住民が自主的に実施できる取組み、すなわち対症療法であり、シナリオ 2 が多様な世帯・世代の新規居住の促進など、すなわちミクロの都市計画をツールとした再生であると分類できる。

しかし、大分市におけるニュータウンの再生に対する具体的な取組みでは、ミクロの都市計画の取組みには至っていないようであった。そこで、大分市におけるニュータウンの再生について、大分市の行政担当者に話を聞くことができた。大分市がニュータウンの再生に取り組むこととなったきっかけは、まず、空家を放置しない発想から始まっている⁽¹⁾。表 2-2 でみると、住替え支援対策がこれにあたる。住宅が空家になり放置されると、すぐに使えなくなる。大分市は、空家も社会資本の一つであるという考えから、それを再利用することを考えた。また、住民ヒアリングでは、地域の住民は、隣近所に一つでも空家があると、地域が寂れたように感じる事が明らかとなった。一方、都心部の若い世帯にとっては、ニュータウンという環境の良い場所での子育てを希望する声があった。空家に悩むニュータウンの住民と、ニュータウンで子育てをしたい若い世帯との思いが、住替え支援対策として結実した。

さらに、大分市では、ニュータウンに新規居住した世帯を対象に、固定資産税を減免する政策を模索しており、子どもの人数によって減免期間を変動させる仕組みが考えられている。なお、大分市におけるニュータウン再生では、ミクロの都市計画の活用は、当面、考えられていなかった。

このように、大分市の取組みでみられた住替え支援対策は、やはり対症療法であると考えられる。空家に若い世帯が入居することで、一定の効果は期待できるものの、中長期的に継続できる政策ではなさそうである。大分市が再生の対象としているニュータウンの空地空家率は、現在、5%程度であり、大分市もそれほど多い数であるとは認識していなかった。しかし、今後、さらに空地空家率が高くなると、やはり、シナリオ 2、すなわちミクロの都市計画による対応が必要となってくるのではないだろうか。

ミクロの都市計画が必要となる根拠が、研究報告書から読み取れる。それによると、
i) 居住区画に対する施策において、「「世帯成熟期」世帯や、「余世期」の世帯の入居が進み、それに応じた住宅の増改築や建て替えが促進されることが想定される。

これらの行為が、地域の居住性の向上や美観の向上につながり、さらには住宅地としての市場性の向上につながるよう、建築協定や団地計画等のルールを導入を図る。」としている。

ii) 空地に対する施策においては、「多くの高齢者が、今まで住んでいた住宅を手放し、高齢者施設や高齢者対応住宅、利便性の高い団地のマンションなどに住替えを行うことを志向すると考えられる。

そのような高齢世帯に対し、今までの地域のつながりから離れることなく居住継続が可能となるための、高齢者対応型マンションを建設する。」としている。

さらに、iii) 空き家区画に対する施策においては、「高齢者の「高齢者対応型マンション」への住替えによって新たに空き家となった区画及び既に共同管理となっている空き家について改装等を行い、「世帯成熟期」の世帯に向けて再分譲、賃貸を行う。

その際、行政・NPO 等によるマッチングに加え、事業型 NPO が入居希望者のニーズに応じたリフォームを実施する。

空き家のオーナーは高齢者であることが想定されるため、リフォームだけではなく、不動産仲介業者との橋渡しや、入居者とオーナーとの橋渡し役を担うことも考えられる。また、事業型 NPO 自らが媒介を行うことも考えられる。」としている。

これらの内容を実現していくためには、ミクロの都市計画の活用が必要であることがわかる。i) 居住区画に対する対策では、住宅地としての住環境を向上させて市場性の向上につなげるために、ミクロの都市計画を導入するとしている。ii) 空地に対する施策では、マンションを建設する提案となっているが、すでにミクロの都市計画が存在して、戸建住宅以外の住宅の建て方を規制している場合に、マンション建設を可能にするためにはミクロの都市計画を変更する必要がある。iii) 空き家区画に対する施策では、世帯成熟期の世帯に向けた再分譲を行う提案となっている。この場合の住宅に対するニーズは、成長社会で供給されてきた 4 人世帯を対象とするような規模ばかりではなく、小規模住宅が必要と考えられる。このような小規模住宅は、敷地の細分化によって供給される場合も想定されるため、ミクロの都市計画によって、比較的小さな敷地面積の設定を可能にしておく必要もあろう。

このように、シナリオ 2 によるニュータウンの再生は、ミクロの都市計画を活用する視座が必要となってくると考えられる。

ニュータウンにおけるミクロの都市計画の存在に関して、高見沢ら⁷¹は、1991 年に行った地区計画の策定状況の調査で、回答を得た 174 の地区計画のうち、区画整理や宅地開発の事業地区が全体の半数を超えていると指摘している。なお、この調査は、建築協定など地区計画以外のミクロの都市計画を対象にされていないため、ニュータ

ウンにおけるミクロの都市計画は、さらに多くの団地で活用されていると考えられる。

しかし、住民は、これまでに地域の住環境を維持保全してきたミクロの都市計画を評価する傾向が強い。したがって、今後、ミクロの都市計画のルール変更を伴うニュータウンの再生に取り組む場合には、なぜミクロの都市計画が必要であるのかを住民に説明することが重要であろう。

多様な世帯・世代の新規居住の促進を実現するためには、シナリオ1のような対症療法としての地域の活性化対策では実現が難しいため、宅地の市場を流動化させるなど、より積極的な方策が必要であると考えられる。そこで、ミクロの都市計画に着目すると、多様な世帯・世代の新規居住を誘導し、促進するツールとして機能させたいが、ニュータウンに現存するミクロの都市計画では、それを実現させることは難しい。

そこで、第4章では、人口減少や少子高齢化などの問題を抱えるニュータウンにおいて、ミクロの都市計画が、住環境の維持保全という一定の役割を終えた現在、地域にどのような影響を与えているのかを明らかにする。

2-3 ミクロの都市計画と取り組む主体

2-3-1 ニュータウンにおけるミクロの都市計画の役割

齊藤⁷²は、ミクロの都市計画である地区計画や建築協定に対する居住者の評価として、戸建住宅において殆どの居住者が地区計画や建築協定制도가住環境を維持保全する方法として評価していると分析している。このように、ニュータウンでミクロの都市計画が活用されてきた目的は、もっぱら住環境保全であるとの指摘がある。加えて、齊藤は、地区計画及び建築協定に対する住民の認知度について、入居後経過年数が長いほど居住者の認知度が低い、と指摘している。さらに、埒ら⁷³の、郊外型土地地区画整理事業施行区域において、地区計画を導入した249地区を対象に行った導入主体に関する調査では、行政が発意した事例が81%にのぼると指摘する。また、建築協定では、1972年から、いわゆる一人協定が認められた。一人協定は、開発時にデベロッパーが建築協定を策定してしまい、住民にとっては馴染みの薄いものになりがちであることは押さえておく必要がある。

このように、行政や開発者が主体となって導入したミクロの都市計画の存在は、住民にとっては当然のこととして認知されてきた。そのため、例えば、ミクロの都市計画のルール変更を考えた場合、住民が主体となって変更するという行動にはなりにくいのではないかと考えられる。ニュータウンにおけるミクロの都市計画は、戸建住宅の最低敷地面積を大きく設定したり、住宅の建て方を戸建住宅のみに制限したり、比較的厳しく規制されたと考えられる。それが、これまでの成長社会においては住環境を維持保全する方向に機能し、住民はこれを享受してきた。

ミクロの都市計画は、いわゆるゾーニングという都市計画手法に他ならない。西村⁷⁴

は、ゾーニングについて、「ゾーニングの制度はオハイオ州ユークリッド判決の事例に代表されるように郊外住宅地に夾雑物が混入してくるのを防ぐことから始まっている。住宅地という土地利用は脆弱であり、他の土地利用に対して守るべきものであるという前提から出発している。同様に、商業的土地利用は地価負担力が強いので都心に限定すべきであるという前提、さらにいうと用途を純化することがそれぞれの用途にとって望ましいという前提がある。」とし、さらに、「ゾーニングは最終的な都市の形態に影響を与えることはあっても、都市の形態を積極的に導くものではない。つまり、都市の形態はゾーニングにとっては結果であって目的ではないということである。」と述べている。

つまり、ニュータウンにおけるゾーニング、すなわちミクロの都市計画がもたらした住環境の維持保全は結果であって、ミクロの都市計画の存在は、これから目指すニュータウンの再生を積極的に導くものではないといえる。

ニュータウンの再生を考える場合には、多様な世帯・世代の新規居住が必要であると指摘した。しかし、ミクロの都市計画による厳しい建築規制の存在は、その足かせになる可能性があると考えられる。人口減少や少子高齢化などの問題を抱えるようになり、多様な世帯・世代の新規居住を促進させる住宅の建て方を供給する場合には、ミクロの都市計画、とりわけ比較的大きな戸建住宅の最低敷地面積や住宅の建て方を戸建住宅のみとする規制は、見直していくことが求められる。

2-3-2 ミクロの都市計画と住民主体のまちづくり

ミクロの都市計画と住民との関係については、ルール決定のプロセスに住民が単に参加する従来型の形式的な参加ではなく、都市計画の住民提案制度にみられるような、住民が主体となって地区計画の素案を作成することが期待されている。しかし、これまでミクロの都市計画が導入される際にイニシアティブを取る主体は、必ずしも住民ではなく、行政や開発者である場合が多いことは既に述べたとおりである。齊藤⁷⁵は、ニュータウンにおけるミクロの都市計画では、行政や開発者が主体となって導入したのちに、経年とともに住民の認知度が低下する傾向があり、建築協定よりも地区計画でその傾向が強いと指摘する。しかし、ミクロの都市計画を変更しようとする場合には、変更しようとする内容に対して住民の合意形成が不可欠となる。さらに、住民は計画変更への理解度や関心の度合い、年齢、家族構成などの違いによって、求める住環境が一様ではないことが、大きなハードルであることに留意しなければならない。

したがって、今後、ニュータウンにおいて、ミクロの都市計画を新たに創設したり変更したりする場合には、関係者に多大な労力と時間が必要となることが想定される。さらに、取り組む際の主体は、住民であることが求められる。

ニュータウンにおけるミクロの都市計画に関する、住民参加や住民発意に関する研

究では、天野ら⁷⁶の住民の策定プロセスへの参加、林崎ら⁷⁷の住民発意による地区計画の提案、松本⁷⁸の住民が当事者として取り組む際の課題、及び、藤井⁷⁹の自主ルールへの運用方策への言及についての研究がある。これらはいずれも、ルール変更の手続きにおける過程の比較、行政の視点からの分析、住民が主体となった場合のリーダー論、規制の種類の分類等となっている。

主体が行政主導によるものや規制強化を目的とした研究では、川崎ら⁸⁰のルール変更の経緯に着目した要綱と地区計画との連携や、川原ら⁸¹の地区環境の保全・改善への取り組みについての研究がある。

さらに、規制緩和に関する研究では、容積率の規制緩和に関して、野沢ら⁸²の街並み誘導型地区計画の適用効果と課題を明らかにしたもの、小泉ら⁸³の規制緩和型事例の事後を評価した研究がある。また、特定の用途のみを対象とした研究では、立見ら⁸⁴の戸建住宅地の社会環境変化に応じた老人福祉施設を認める規制緩和に関する研究がある。

このように、ニュータウンにおけるミクロの都市計画に関しては、多くの研究蓄積があるものの、ミクロの都市計画を住民が主体となって取り組む際の課題を明らかにした研究はみあたらない。

そこで、第5章では、人口減少や少子高齢化問題を抱えるニュータウンにおいて、第4章で明らかとなったミクロの都市計画が地域に与えた影響を踏まえて、ミクロの都市計画のルール変更、住民が主体となって取り組む際の課題を明らかにする。さらに、ミクロの都市計画の策定に地域が取り組んだ実績を踏まえて、ミクロの都市計画のルール変更に取り組む際の内容、手順、及び、必要な時間を考察する。そのうえで、ミクロの都市計画による、持続可能なニュータウンの再生モデルを示す。

2-4 小括（人口減少と都市計画制度）

本章では、成熟社会で必要な土地利用コントロールに関して、どのような視点が必要であるかについて既存研究を通して概観してきた。

マクロの都市計画では、市街地拡大が全国的に行われてきたことが確認できた。とりわけ3411条例は基礎自治体の意志によってコントロールすることができるにもかかわらず、現在も3411条例によって継続した市街地拡大が行われていることが判明した。また、既存宅地制度や大規模開発による市街地拡大については、既に制度が廃止されているため、今後、これらの制度によって市街地が拡大することはない。しかし、これらの制度運用によって、市街地が拡大された時期や、既成市街地への影響などを知ることは、今後、都市の集約化政策を考えるうえで重要な材料になると考えられる。

ミクロの都市計画では、計画的に拡大された大規模開発を含むニュータウンに着目した。ニュータウンは全国で供給されており、近年、開発から40年以上が経過したニ

ニュータウンでは、街の再生が必要であるという認識が高まっていた。そして、ミクロの都市計画、とりわけ地区計画は、ニュータウンで積極的に策定されたことが確認できた。ニュータウンの再生は、シナリオ 1、及び、シナリオ 2 の 2 段階での取組みが提唱される一方で、実際に取組む事例では、シナリオ 2 による取組みまでは至っていなかった。そして、シナリオ 2 による再生には、ミクロの都市計画が必要であることが確認できた。しかし、シナリオ 2 が提案するマンション建設などの内容を実現するためには、ニュータウンにすでにミクロの都市計画があれば、その内容の見直しが必要とされる場合も考えられる。さらに、ミクロの都市計画の見直しや新たな策定は、ミクロの都市計画と住民との関係において、容易ではないことが予想された。

これら既存研究で確認できたことを踏まえて、次章以降では、1. 人口が減少している都市におけるマクロの都市計画が、都市ごとに異なる性質（第 3 章）、2. 人口減少や少子高齢化などの問題を抱えるニュータウンにおけるミクロの都市計画が、地域に与えた影響（第 4 章）、3. ニュータウンの再生におけるミクロの都市計画のルール変更を行う場合の課題（第 5 章）、これらについて実証研究から明らかにする。

【補注一第 2 章一】

(1) 2013 年 11 月 7 日、大分市土木建築部住宅課ヒアリングによる。

第3章 市街地拡大に運用されたマクロの都市計画の性質

3-1 調査目的

全国的な人口減少が始まったのは2005年以降とされるが、地方では産業構造の転換や高度成長に伴って早くから人口減少に転じた後、継続して人口が減少している都市がある。これらの都市では、継続した人口減少局面にもかかわらず、市街地を拡大させてきた。つまり、既成市街地の人口密度の低下を招きつつ市街地を拡大し続けてきたことになる。1998年の都市計画中央審議会第一次答申で「都市化社会」から「都市型社会」へ移行していく必要性が提唱された。コンパクトシティ、集約型都市構造など様々な呼び方があるが、これまで都市を拡大させてきた政策らの転換が必要とされている。しかし、それにも関わらず人口減少局面において市街地の拡大政策を継続する基礎自治体がある。

平ら⁸⁵は、2002年に実施した調査結果から多くの自治体が人口増加を望んでいるなど、基礎自治体の人口減少への意識の低さを指摘している。これは、継続した人口減少下においても、人口増加を前提とした政策につながる可能性がある。あるいは、市街地が拡大してきた都市計画の仕組み、すなわちマクロの都市計画をただ漠然と運用することにつながるかもしれない。

基礎自治体における市街地の拡大は、市街化調整区域に都市的土地利用を認めるマクロの都市計画の運用によって実現する。市街化調整区域は、市街化を抑制すべき区域（法第7条第3項）とされているが、例外的に緩和する制度である立地基準（法第34条）によって都市的土地利用を認めている。

本章では、継続した人口減少局面にもかかわらず、市街地の拡大がどのようなかたちで進行したのかについて検証する。そして、市街地拡大に活用された都市計画制度が、都市ごとに異なる性質をもつことを明らかにする。加えて、その結果から、基礎自治体が都市の集約化を図っていくためには、これまで市街地を拡大してきた状況、すなわちマクロの都市計画の性質を改めて分析することが重要であることを示唆する。

3-2 調査の対象と方法

人口が10万人以上、かつ、20年以上（1985年以降）継続して減少している都市は、全国で33都市（1 室蘭市、2 小樽市、3 守口市、4 呉市、5 尼崎市、6 大牟田市、7 逗子市、8 三原市、9 別府市、10 桐生市、11 北九州市、12 岩国市、13 大阪市、14 函館市、15 延岡市、16 伊勢市、17 新居浜市、18 釧路市、19 下関市、20 和歌山市、21 東大阪市、22 清水市、23 岐阜市、24 高岡市、25 松原市、26 長崎市、27 八代市、28 日立市、29 堺市、30 徳山市、31 今治市、32 石巻市、33 鎌倉市）となっている⁽¹⁾。このうち、2000－2005年の都市圏の人口増減率が下位30位にランクされた都市⁸⁶と比べると、小樽市、釧路市、大牟田市、石巻市、室蘭市、日立市、呉市、桐

生市、八代市、函館市、和歌山市、延岡市、周南市、及び、北九州市が重複している。このうち、6都市（小樽市、釧路市、大牟田市、石巻市、呉市、函館市）から都市計画データが得られた。さらに、人口減少率が著しい都市圏には四国地方が含まれていないため、四国地方の人口10万人以上、かつ、最も人口減少率が高い今治市を加えて7都市を研究対象とした。7都市における人口減少率を表3-1に示した。ピーク時と2005年を比較すると大牟田市の減少率が最も高く、36.3%の人口を減らしている。また、2010年には、すべての都市でさらに減少している。2000年－2005年及び2005年－2010年それぞれの人口減少率は、釧路市と石巻市以外の都市で、後者が前者よりも高くなっており、これらの都市では人口減少に歯止めがかからない状況であることがわかる。

表3-1 7都市における人口減少率

	人口（人）		減少率 （%）	人口（人）			減少率（%）	
	ピーク時	2005年		2000年	2005年	2010年	00年－05年	05年－10年
小樽市	198,511	142,161	28.4	150,687	142,161	131,928	5.7	7.2
釧路市	214,694	181,516	15.5	191,739	181,516	173,278	5.3	4.5
函館市	320,154	278,584	13.0	287,637	278,584	265,357	3.1	4.7
石巻市	122,674	115,588	5.8	119,818	115,588	112,683	3.5	2.5
呉市	242,655	196,959	18.8	203,159	199,251	192,410	1.9	3.4
今治市	125,115	115,280	7.9	117,930	115,280	111,136	2.2	3.6
大牟田市	205,766	131,090	36.3	138,629	131,090	123,638	5.4	5.7

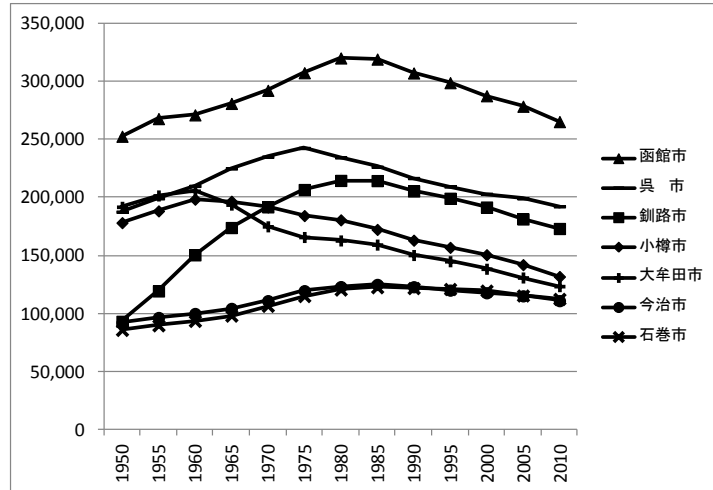
出典：国勢調査を基に筆者作成

これら7都市を対象に、都市計画データを用いて低密度に市街地が拡大している状況を分析する。使用する都市計画データとしては、市街化区域の面積及び人口密度、DIDの面積及び人口密度である。これらのデータは、国勢調査や各自治体へのアンケート調査によって入手した。次に、データ分析からマクロの都市計画の運用に顕著な特徴がみられた3都市（函館市、呉市及び今治市）を対象に、現地での聴取り調査から市街地拡大に活用された都市計画制度が、都市ごとに異なる性質であることを明らかにする。

3-3 7都市における市街地拡大の状況

3-3-1 人口動態

図3-1に7都市における1950年から2010年までの人口動態を示した。人口が減少していることは7都市に共通しているが、人口がピークとなった時期は、それぞれ異なる。最も早い小樽市及び大牟田市で1960年、最も遅い石巻市及び今治市で1985年である。前者では1960年から50年、後者では1985年から25年以上にわたって人口が減少し続けていることになる。

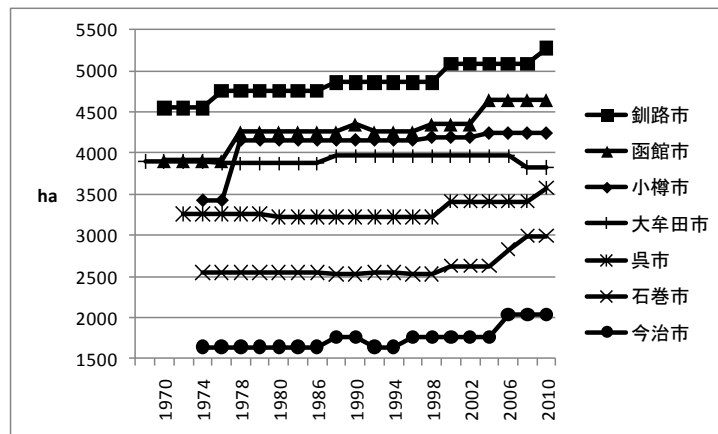


出典：国勢調査を基に筆者作成

図 3 - 1 7 都市の人口動態

3-3-2 市街化区域面積の推移

図 3-2 に市街化区域面積の推移を示した。大牟田市のみ減少した時期があるが、他の都市ではいずれも程度の差はあるものの、近年まで市街化区域面積が増加している。これらの都市では、人口は継続して減少しているため、低密度に市街化区域が拡大した可能性がある。



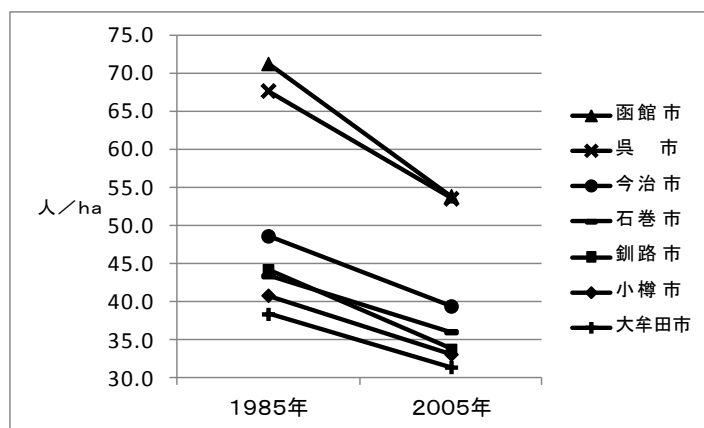
出典：アンケートを基に筆者作成

図 3 - 2 市街化区域面積の推移

3-3-3 市街化区域の人口密度

アンケートで得た結果を基に、1985 年と 2005 年の市街化区域の人口密度及びその変化を求めた（図 3-3）。函館市及び呉市と、他の都市では人口密度で大きな差があることがわかる。函館市及び呉市では、2005 年でも 40 人／ha（市街化区域に指定する基準）以上と比較的高くなっているが、減少率は、他都市よりも大きくなっている。

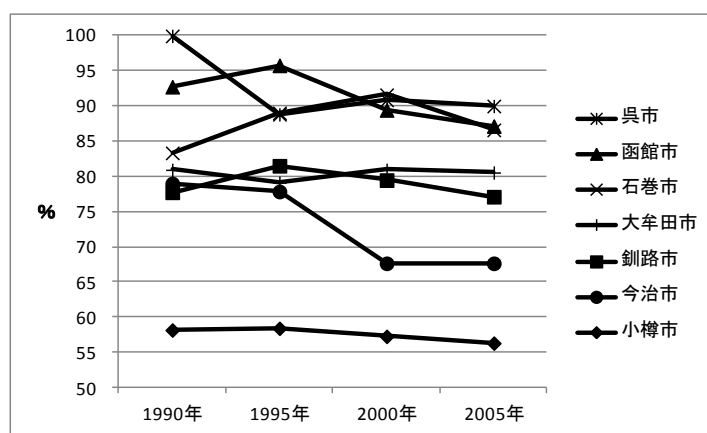
一方で、函館市及び呉市以外の都市では、2005 年で 40 人／ha を下回っており、市街地の低密度化が深刻であるといえる。いずれにせよ、市街化区域の人口密度が減少している傾向は 7 都市に共通しており、市街化区域の面積を増加させてきたことを併せると、市街地の低密度化が進行していることが明らかとなった。



出典：アンケートを基に筆者作成

図 3－3 市街化区域人口密度の推移（1985 年－2005 年）

3-3-4 市街化区域の面積と DID 面積



出典：アンケートを基に筆者作成

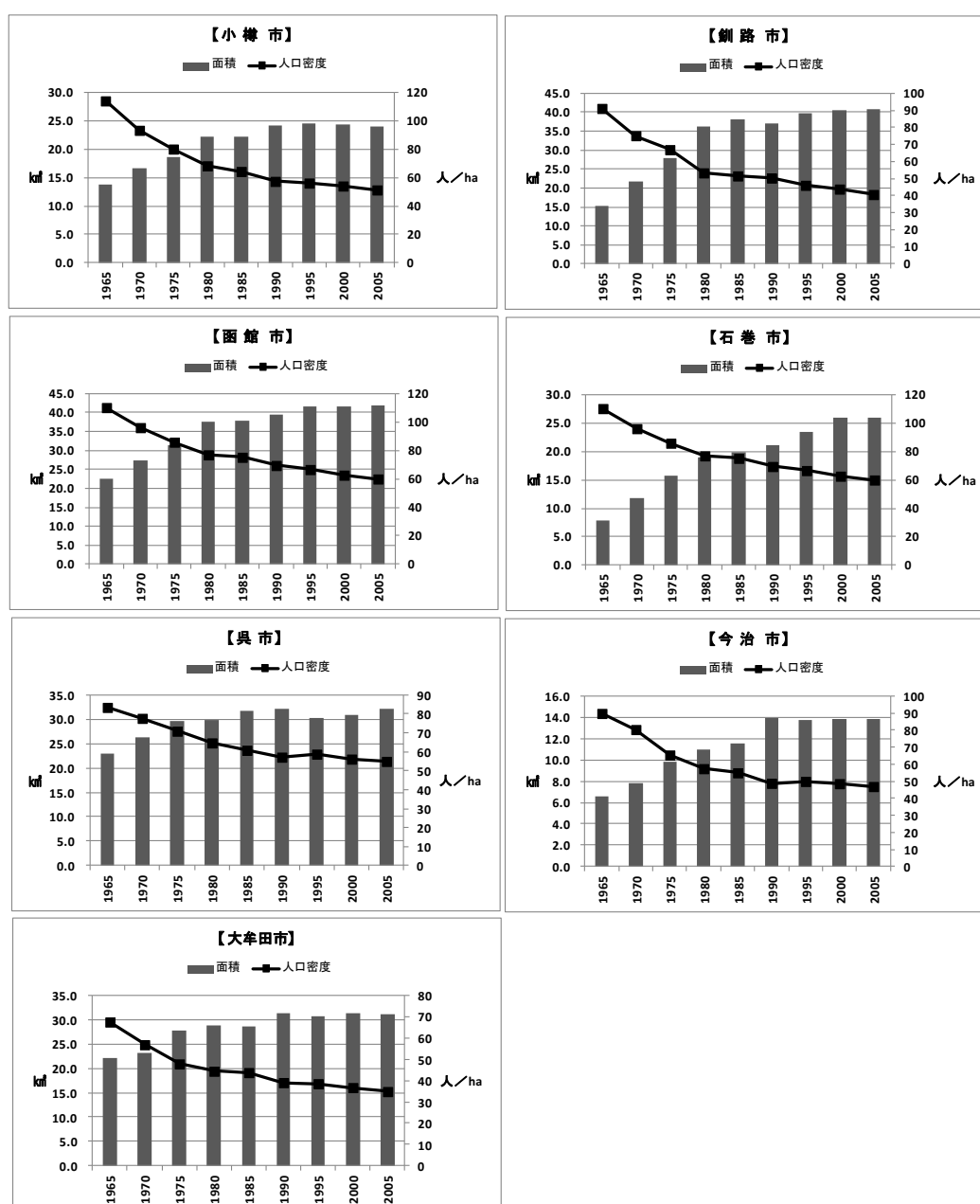
図 3－4 市街化区域面積に DID 面積が占める割合の推移

次に、DID データから市街地拡大の状況を分析する。図 3-4 に 1990 年から 2005 年までの市街化区域面積に DID 面積が占める割合の推移を示した。この割合によって市街化区域全体の市街地としての密度を知る手がかりになる。石巻市と大牟田市で一部増加又は横ばい傾向がみられるが、その他の都市では減少傾向となっており、市街化区域の低密度化が確認できる。2005 年の割合では、呉市で 90%、次いで函館市と石巻市が 87%と高くなっている。一方、小樽市は 56%と最も低く、次いで今治市が 68%と低

い。市街化区域の人口密度（図 3-3）と併せてみると、函館市及び呉市は、2005 年における市街化区域の人口密度が 40 人／ha 以上あり、かつ、市街化区域面積に DID 面積の占める割合が高い。一方、今治市や小樽市などは、図 3-3 で 40 人／ha を下回り、かつ、図 3-4 で低い割合となっており、これらの都市では市街地の低密度化がより深刻な状況となっている。

低密度の市街化区域拡大は 7 都市に共通している一方で、市街地の進行度合いには大きなバラつきが示された。

3-3-5 DID の面積と人口密度



出典：アンケートを基に筆者作成

図 3-5 DID における面積と人口密度の推移

図 3-5 には、DID の面積及び人口密度の推移を示した。7 都市とも DID 面積は増加している一方、DID 人口密度が減少している。これは、宅地開発が郊外に新たな DID を生み出した一方で、中心部を含めた以前からの DID において人口減少を引き起こしたことが考えられる。

第 1 章（図 1-2）では、北海道、広島県及び愛媛県における DID の面積及び人口密度の推移を示した。7 都市（図 3-5）と比べると、図 1-2 で 1990 年頃から人口密度の減少率が収束傾向にあるのに対し、7 都市では人口密度が継続して減少し続けている。したがって、7 都市では、継続した市街地の低密度化に歯止めがかかっていないことがわかる。

3-3-6 小括（市街地拡大の状況）

7 都市における人口動態（図 3-1）では、人口のピークの時期に違いはみられるものの、ピークを過ぎた後においても継続した人口減少がみられた。その状況下で市街化区域の面積（図 3-2）は、いずれの都市においても増加傾向となっており、市街化区域の人口密度（図 3-3）と併せてみると、市街化区域における人口の低密度化の傾向が強いことが明らかとなった。とりわけ今治市、石巻市、釧路市、小樽市及び大牟田市では、市街化区域に編入する際の都市計画基準である人口密度 40 人/ha を下回っており、市街化区域の人口の低密度化が深刻な状況となっている。また、比較的人口密度の高い函館市及び呉市においても、市街化区域の低密度化が急速に進んでおり、7 都市の状況は、市街地の拡大政策に歯止めをかける必要があることを示唆している。

市街化区域面積に DID 面積が占める割合（図 3-4）においては、7 都市で違いがみられた。特に、今治市や小樽市が低い割合となっていた。DID の面積及び人口密度（図 3-5）では、7 都市ともに面積が増加傾向である一方で、人口密度に継続した減少傾向がみられた。いずれの都市でも人口密度が継続して減少している傾向は同じであった。

以上より、7 都市では、いずれも人口減少下において市街化区域を拡大させ、その結果、市街化区域及び DID、すなわち市街地の低密度化が進行してきたことが明らかとなった。

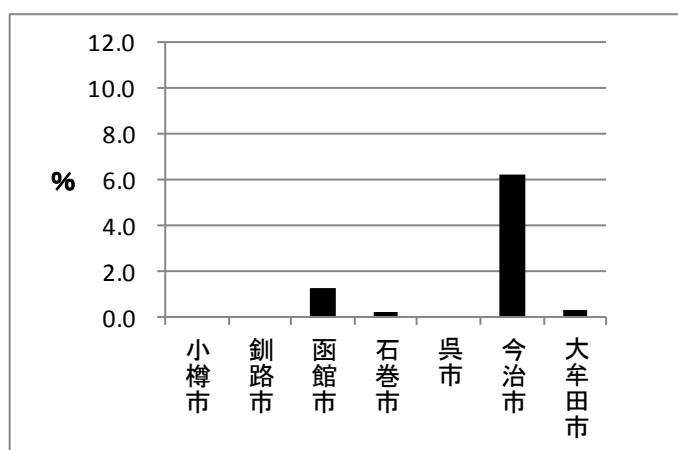
3-4 マクロの都市計画による市街地拡大

7 都市で市街地の低密度化を招きながら市街地を拡大させてきた制度が、マクロの都市計画である。マクロの都市計画は、市街化調整区域において都市的土地利用を認める場合の緩和措置であり、立地基準（法第 34 条各号）に規定される。立地基準による都市的土地利用は、原則として、既存集落の日用品販売店舗等（法第 34 条第 1 号）にみられるような限定的な建物を認める場合に許可され、市街地の拡大を想定していない。しかし、本研究で取り扱うマクロの都市計画（既存宅地制度、3411 条例及び大規

模開発)は、立地基準のなかでも市街地の拡大につながる。7都市は、マクロの都市計画の運用によって、市街地の低密度化を招きながら市街地を拡大させてきた。

3-4-1 既存宅地制度

既存宅地は、線引き前から宅地であったことの確認を受けることで、建築物の用途制限を受けずに建築が可能であった。加えて、建ぺい及び容積の割合は70%及び400%と極めて緩い基準となっていた。そのため、いったん既存宅地の確認を受けた土地には、あらゆる用途と比較的規模の大きな建築物の建築、又は、開発行為を可能としてきた。2000年法改正で既存宅地制度が廃止されるまでのあいだ、既存宅地がもっぱら住宅開発の種地とされてきたことは、第2章(2-1-1)で明らかとなった。したがって、既存宅地の件数が多い基礎自治体は、既存宅地によって無秩序に市街地が拡大した可能性が高い。



出典：アンケートを基に筆者作成

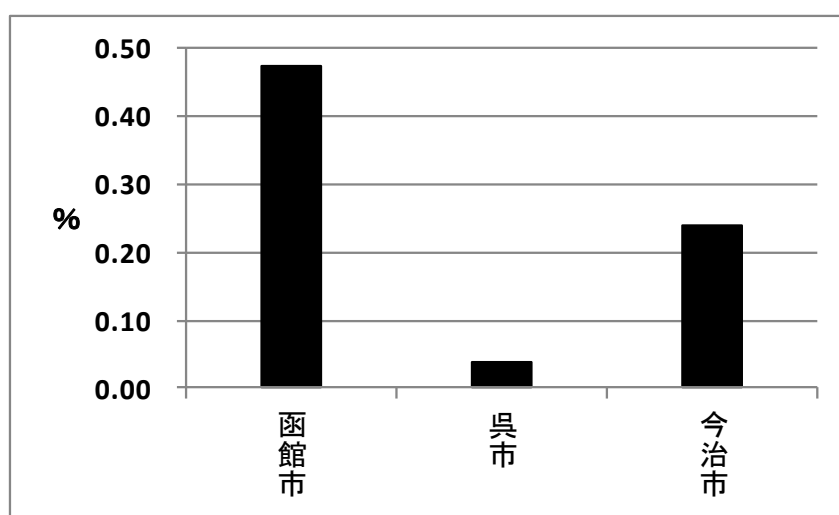
図3-6 既存宅地確認面積の対市街化区域面積

図3-6に、7都市の既存宅地制度で活用された土地利用面積が、市街化区域面積に占める割合を示した。既存宅地制度による土地利用は、今治市でもっとも多く、函館市や大牟田市などでもみられる一方、小樽市、釧路市及び呉市にはみられない。既存宅地制度の運用は、7都市で顕著な違いがある。

3-4-2 3411 条例

3411 条例の基準は、「市街化区域に隣接し、又は近接し、かつ、自然的社会的諸条件から市街化区域と一体的な日常生活圏を構成していると認められる地域であっておおむね五十以上の建築物（市街化区域内に存するものを含む。）が連たんしている地域のうち、政令で定める基準に従い、都道府県（指定都市等又は事務処理市町村の区域

内にあっては、当該指定都市等又は事務処理市町村）の条例で指定する土地の区域内において行う開発行為」（法第 34 条第 11 号）とされている。3411 条例は、2000 年法改正で既存宅地制度が廃止された際に創設されており、この条文をみても、3411 条例が既存宅地制度を引き継いだものであることがわかる。また、浅野ら⁸⁷は、実証研究から「既存宅地制度廃止への代替措置と考えられている事例が多い」と指摘している。そして、3411 条例の運用が、住宅開発によって市街地の拡大をもたらすことは、第 2 章（2-1-2）で明らかとなった。



出典：アンケートを基に筆者作成

図 3-7 3411 条例による土地利用面積の対市街化区域面積

7 都市における 3411 条例の運用は、函館市、呉市及び今治市の 3 都市でみられる。他の 4 都市では開発許可条例を制定しておらず、3411 条例を運用していない。図 3-7 に、3 都市における 3411 条例の運用による土地利用面積が、市街化区域面積に占める割合を示した。これをみると、函館市の割合がもっとも高い。呉市では、既存宅地制度の運用がなかったにもかかわらず、3411 条例を運用しているという特徴がみられる。

3411 条例は、これまでにみてきたように、既存宅地制度の代替措置として運用されている場合が多かったが、既存宅地による都市的土地利用がなかった呉市において、3411 条例が運用されている点については押さえておく必要がある。また、3 都市における条例の制定時期と適用範囲を表 3-2 に示した。条例の制定時期にそれほど違いないが、適用範囲は大きく異なる。函館市及び今治市における適用範囲は、既存宅地で適用されていた範囲をそのまま引き継いでいる。函館市が限定的な区域としている一方で、今治市は、市街化調整区域の全域としている。また、呉市は、線引きラインから 1 km の範囲としている。

表 3－2 3411 条例の運用状況

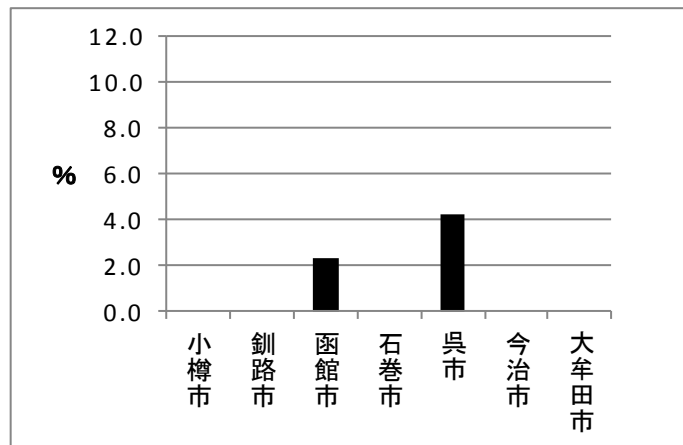
	許可件数	許可面積 (ha)	制定日	適用範囲
函館市	206 ※1	20.2 ※1	2003. 12. 17	既存宅地及び都計区域外で北海道が許可した区域
呉 市	24	1.8	2003. 3. 14	線引きラインから市街化調整区域側に 1 km
今治市	260	8.5	2004. 5. 14	市街化調整区域の全域

※1 函館市の許可件数及び許可面積には法第34条第12号条例によるものも含む

出典：アンケートを基に筆者作成

川上⁸⁸は、3411 条例を含む法改正に関しては、市街化調整区域への計画的対応が可能となったとして評価している。しかし、小樽市や今治市は、市街化区域面積に DID 面積が占める割合（図 3-4）が低く、3411 条例が低密度に市街化を拡大させる方向に機能する場合には、必ずしも評価できるとはいえない。

3-4-3 大規模開発



出典：アンケートを基に筆者作成

図 3－8 大規模開発による土地利用面積の対市街化区域面積

大規模開発は、2006 年に制度が廃止されるまで、市街化調整区域において住宅開発を認めてきた市街地拡大である。大規模開発による市街地拡大が全国に広がっていったことは、第 2 章（図 2-4）で明らかとなった。

大規模開発は、市街化調整区域で許可されたのちに市街化区域に編入されるのが一般的である。大規模開発は、対象となる面積も大きいため、市街化区域や DID 面積の増加に大きく寄与してきたと考えられる。加えて、第 1 章（1-2-3）で述べたように、一定の基準に合致したものを対象に許可する仕組みとなっており、計画的に進められた市街地拡大といえる。国では、計画開発住宅市街地と称して、第 2 章（2-2-1-1）で

も触れたように、再生に向けた提言を行っている。

図 3-8 に、大規模開発による土地利用面積が、市街化区域面積に占める割合を示した。大規模開発は、呉市と函館市において顕著である一方で、それ以外の都市では運用がみられない。これは、呉市及び函館市以外の都市では、大規模開発による市街地拡大がないことを意味する。しかし、ニュータウンの開発手法は、第 2 章（図 2-3）で述べたとおり、土地区画整理事業にみられるように他の手法がある。これらの手法によって開発されたニュータウンは、大規模開発の許可対象にはならなかった。例えば、函館市では、市街化調整区域において土地区画整理事業を用いた市街地拡大が図られている。しかし、土地区画整理事業は、開発許可による土地利用ではないために、大規模開発にはカウントされず、図 3-8 における函館市の 2.3%には含まれていない。また、小樽市では、ニュータウンによる市街地の拡大が行われてきた。しかし、開発予定地をあらかじめ、市街化区域に編入したうえで開発したため、市街化調整区域での大規模開発としてはカウントされていない。したがって、図 3-8 において小樽市で大規模開発がみられないのは、このような事情がある。さらに 3-6-3 で後述する今治市では、今治新都市というニュータウンがあるが、公的开发であるため図 3-8 における今治市の実績はない。

本章の対象は、マクロの都市計画の大規模開発である。すなわちこれは、市街化調整区域における開発許可制度による市街地拡大であることを、改めて押さえておきたい。

3-4-4 小括（マクロの都市計画による市街地拡大）

7 都市におけるマクロの都市計画の運用状況を、表 3-3 及び図 3-9 にまとめた。

既存宅地制度は、今治市での運用が顕著にみられた。また、函館市、石巻市及び大牟田市でも運用がみられるが、呉市では運用されていなかった。3411 条例は、函館市、呉市及び今治市で運用がみられた。大規模開発では函館市及び呉市での運用が顕著であった。

大規模開発の運用が顕著であった函館市及び呉市は、市街化区域面積に DID 面積が占める割合（図 3-4）で高い値を示しており、大規模開発の開発地に順調に人口が張り付いたことが考えられる。さらに、図 3-9 の面積比では、呉市で函館市の約 2 倍となっている。呉市では、他の都市と比べて市街地拡大に大規模開発が積極的に運用されたことがわかる。

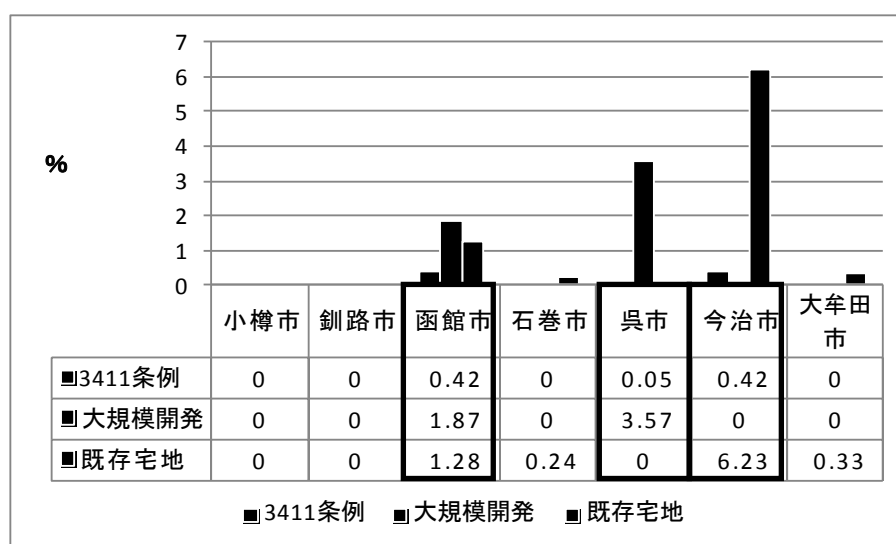
このように、市街化調整区域においては、市街地の抑制を図るとされながらも、マクロの都市計画を運用することで、市街地の拡大が図られてきた。函館市では、マクロの都市計画が満遍なく運用され、呉市では大規模開発に、今治市では既存宅地制度に、それぞれ顕著な運用がみられた。

表 3－3 マクロの都市計画の活用状況（まとめ）

	3411 条例		大規模開発許可※1		既存宅地	
	件数	面積(ha)	件数	面積(ha)	件数	面積(ha)
小樽市	—	—	0	0	0	0
釧路市	—	—	0	0	0	0
函館市	206	20.2	8	90	1583	61.5
石巻市	—	—	0	0	184	7.3
呉市	24	1.8	8	127.6	0	0
今治市	260	8.5	0	0	2493	127
大牟田市	—	—	0	0	214	12.7

※1 住宅開発のみの件数及び面積

出典：アンケートを基に筆者作成



出典：アンケートを基に筆者作成

図 3－9 市街化調整区域の許可等面積の対市街化区域面積比（まとめ）

3-5 都市ごとにみたマクロの都市計画

本節では、市街地拡大に活用されたマクロの都市計画に関して、顕著な特徴を示した函館市、呉市及び今治市に着目する。そして、市街地拡大に活用されたマクロの都市計画が、都市ごとに異なる性質であることを明らかにする。

3-5-1 函館市

函館市における都市計画の特徴としては、1. 市街化区域面積に DID 面積が占める割合が 87%と高い（図 3-4）、2. マクロの都市計画のすべてを運用した市街地の拡大がみられる、を挙げることができる。図 3-10 は、マクロの都市計画で市街地を拡大した全面積のうち、それぞれの制度が占める割合を示している。既存宅地制度が 36%、3411 条例が 12%、

大規模開発が 52%となっている。

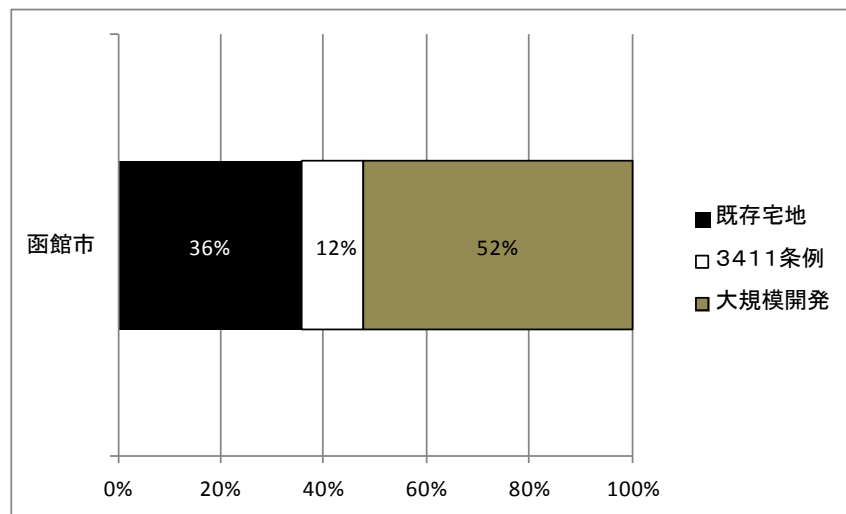
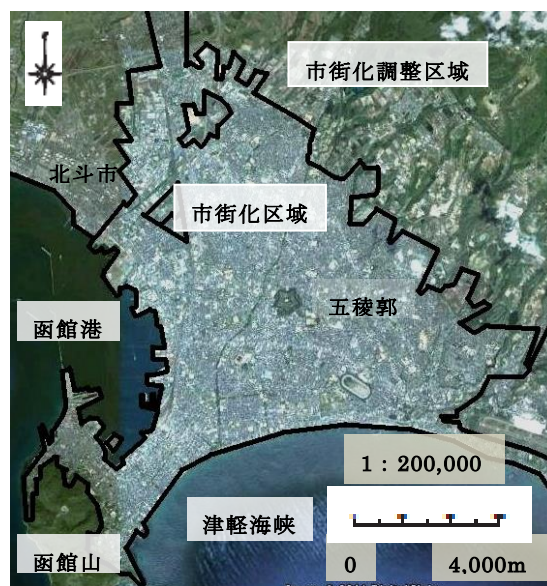


図 3-10 函館市におけるマクロの都市計画の運用状況

3-5-1-1 線引きの状況



出典：Google Earth を基に筆者作成

図 3-11 函館市における線引きの状況

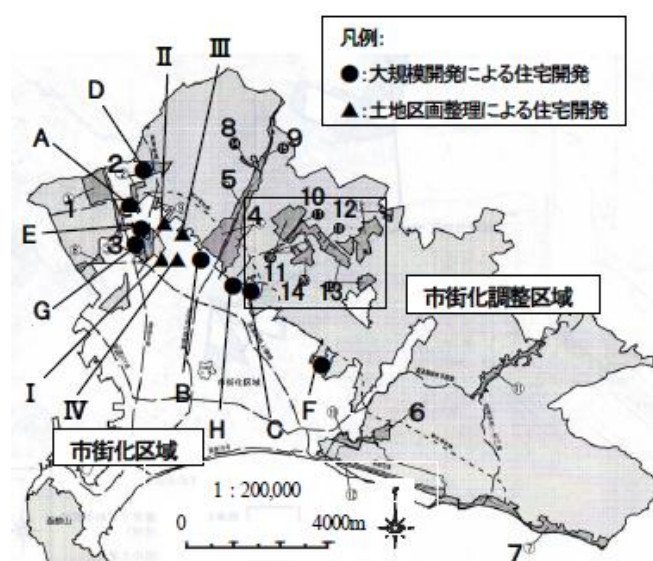
函館市の線引きの状況を図 3-11 に示した。市街化区域は、市城南端の函館山の麓から北側の線引きまで 10km 以上の平地が扇形に広がっている。その扇地形のほぼ中央に五稜郭が位置している。函館市の市街化区域面積に DID 面積が占める割合は 87%と呉市に次いで高かった（図 3-4）。市街化区域が平坦な地形であることから、土地利用

を比較的容易に図ることができたことが要因のひとつであると考えられる。市街化調整区域は、市街化区域と背後の山並みとに挟まれた、なだらかな斜面地となっている。

市街化調整区域では、多くの土地利用がみられる。その一部は、1997年に市街化調整区域に編入された区域が含まれるが、線引き以前から宅地開発によって市街地が拡大されていた。

このように、函館市の線引きに基づく土地利用は、市街化区域で比較的高密度の土地利用が展開されている一方、市街化調整区域での都市的土地利用も相当数存在する状況となっている。

3-5-1-2 3411 条例による市街地拡大

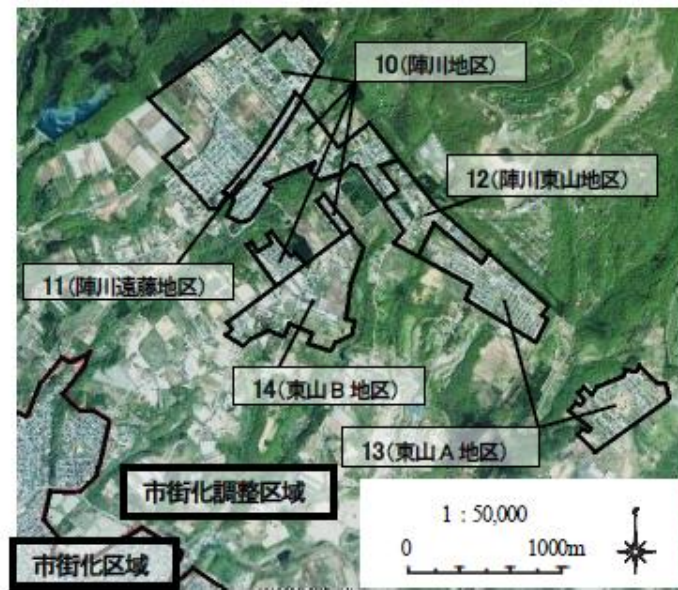


出典：函館市の資料を基に筆者作成

図 3 - 1 2 函館市における大規模開発と 3411 条例の適用範囲

函館市における 3411 条例の適用範囲は、既存宅地で運用してきた区域（図 3-12、1 から 9）及び都市計画区域外における宅地造成区域（同図、10 から 14）に大別される。特に後者は、「北海道自然環境等保全条例」の許可によって行われた都市的土地利用である。この条例は、北海道が、1 ヘクタールを超える宅地造成事業を許可の対象として取り扱っていた。函館市は、都市計画の権限が北海道から函館市に移譲された際に、これらの区域を都市計画区域（市街化調整区域）に編入し（1997 年）、3411 条例の区域に定めた経過がある（2004 年）。この区域の拡大図を図 3-13 に示した。太線で囲まれた区域が 3411 条例の適用範囲となっており、限定的な区域において 3411 条例を運用していることがわかる。したがって、この区域を越えて市街地が拡大する、いわゆる「しみだし」を引き起こすことはない。加えて、3411 条例の許可基準として開発行為は許可の対象にはしておらず、単体の建築物しか許可対象としていない。したがって、函館市の 3411 条例

の運用では、無秩序な住宅開発を未然に防ぐ仕組みとなっている。



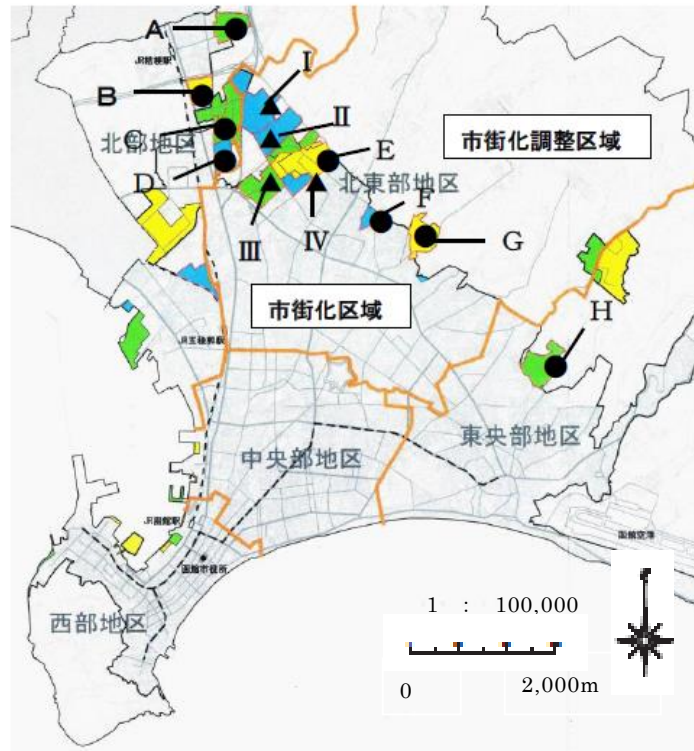
資料：Google Earth を基に筆者作成

図 3-13 函館市における 3411 条例の適用範囲（宅地造成区域）の拡大図

また、既存宅地制度で運用してきた区域（図 3-12、1 から 9）も限定的な範囲となっている。したがって、函館市における 3411 条例は、適用範囲を限定的な区域で運用しているという特徴がある。このように函館市における 3411 条例の運用は、限定的な区域指定のもとで、無秩序な市街地の拡大を未然に防ぐように土地利用コントロールがなされている。しかし、3411 条例の区域では、小学校が遠い地域があったり、生活道路が市に移管されなかったりと、そこに居住する住民への行政サービスや公共施設の維持管理などに関する課題を抱えている⁽²⁾。

3-5-1-3 大規模開発による市街地拡大

函館市が 1990 年から 2004 年までに、順次、市街化区域に編入した区域を図 3-14 に示した。●A から ●H は、大規模開発の区域となっている。なお、同図の市街化区域に編入した区域には、大規模開発のほかにも土地区画整理事業による編入区域（▲I から ▲IV）がみられる。函館市が、大規模開発以外にも、計画的に市街化調整区域を開発して市街地を拡大してきたことがわかる。



資料：函館市資料に筆者加筆

図 3 - 1 4 市街化区域に編入された大規模開発などの区域

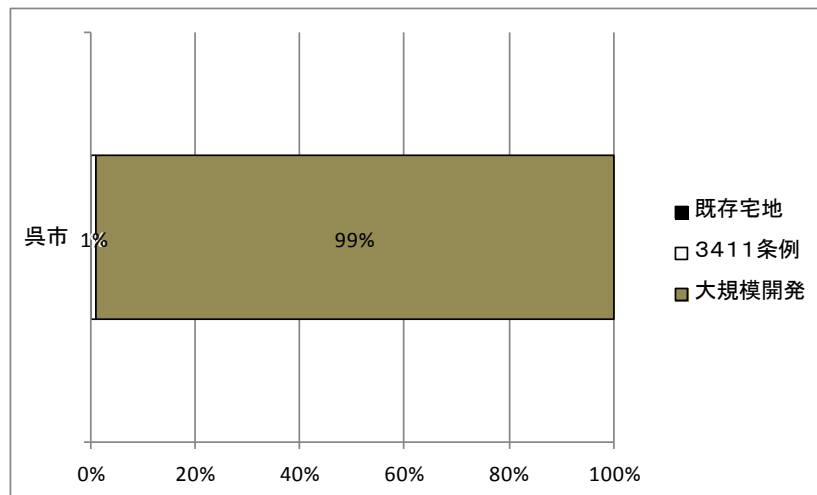
3-5-1-4 小括（函館市）

函館市における市街地拡大は、マクロの都市計画の 3 つの制度すべてを活用することによって行われてきた。そのうち、大規模開発は、市街化区域に編入し、既存宅地制度及び 3411 条例による市街地拡大は、限定的な適用範囲での運用となっていた。函館市では、今後も 3411 条例の運用は続いていくであろうが、限定的な適用範囲での運用は、市街地が市街化区域の外縁部に広がっていく、いわゆる滲みだしにつながらない政策となっている。大規模開発は、計画的な市街地の拡大であり、函館市は保留フレームによって大規模開発を誘導してきた。保留フレームとは、「目標年次における市街地内人口（以下、「人口フレーム」という。）を想定し、それを適正な将来人口密度で除する方法である。人口フレームに相当する面積が市街化区域で収まらない場合に、残りの面積に相当する人口を保留する状態が保留フレームである⁸⁹。」また、保留フレームにもとづいて、大規模開発以外にも土地区画整理事業による市街地拡大が行われてきた。

函館市では、このような市街地の拡大が行われてきたが、この間、函館市の人口は減少し続けており、市街地の低密度化を進行させてきた。この状況を考えると、保留フレームによる市街地の拡大政策の是非については検証する必要があるだろう。

3-5-2 呉市

呉市における都市計画の特徴としては、1. 市街化区域面積に DID 面積が占める割合が 90%と、7 都市のなかでは最も高い、2. 市街地の拡大に活用されたマクロの都市計画は、大規模開発が顕著にみられた、3. 既存宅地制度の運用がなかったにもかかわらず、3411 条例の運用がみられた、を挙げることができる。図 3-15 には、マクロの都市計画で市街地を拡大した全面積のうち、それぞれの制度が占める割合を示している。呉市では、既存宅地制度の運用実績はなく、3411 条例が 1%、大規模開発が 99%となっている。呉市の市街地拡大は、もっぱら大規模開発によって行われたことがわかる。



出典：アンケートを基に筆者作成

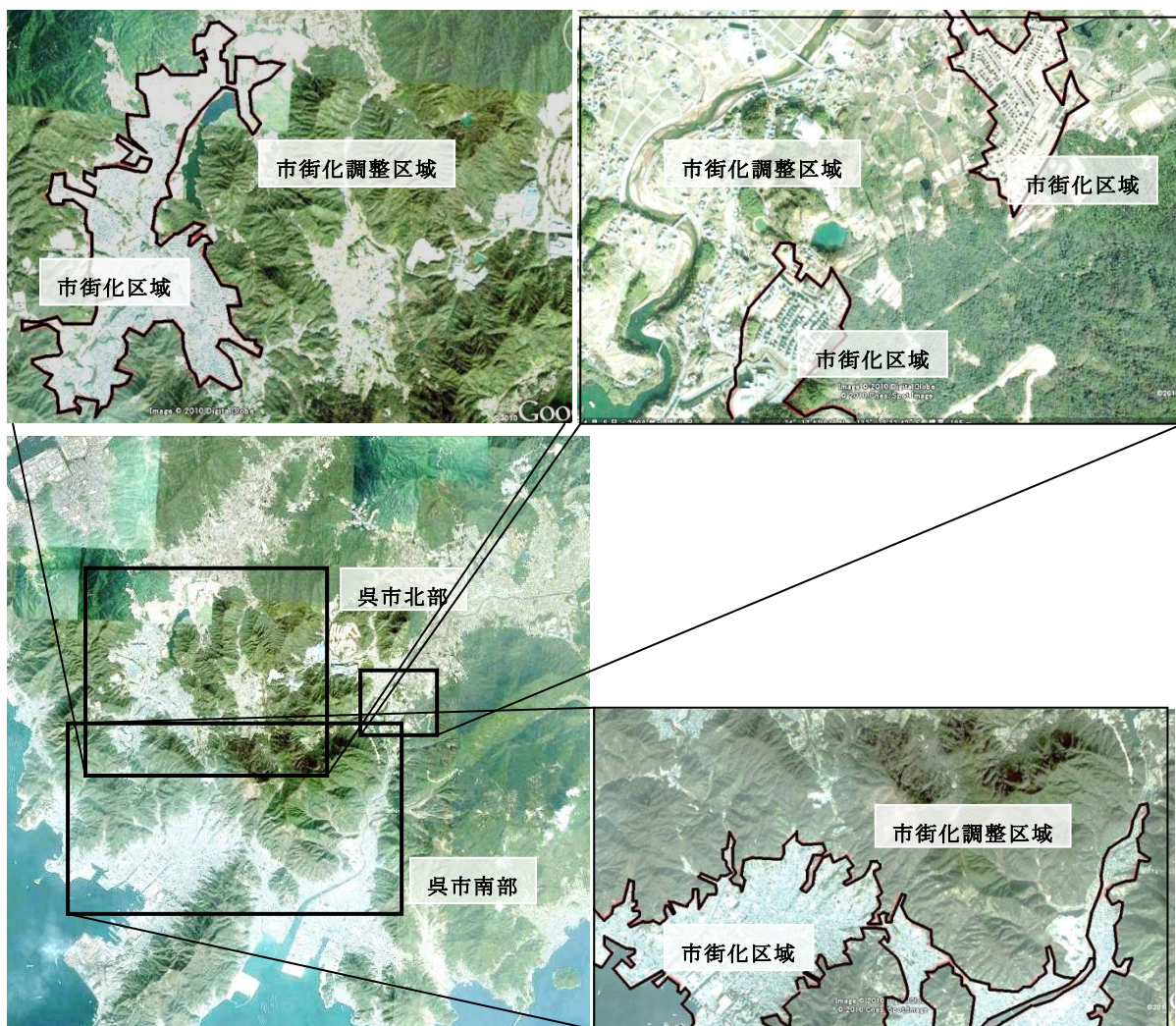
図 3-15 呉市におけるマクロの都市計画の運用状況

3-5-2-1 線引きの状況

呉市の線引きの状況を概観すると（図 3-16）、太線で囲まれた部分が市街化区域で、その他が市街化調整区域となっている。呉市北部の市街化区域（同図、上段）は、大半が大規模開発によって市街化された。市街化調整区域においても既存集落による都市的土地利用が広い範囲で図られていることがみてとれる。また、呉市南部の海沿い（同図、下段右）では、市街化区域と市街化調整区域の土地利用が明確になっており、市街化調整区域すなわち山林という状況となっている。

呉市の市街化区域は、北部では大規模開発により宅地化された区域を市街化区域に編入し、南部では線引き前からの市街地を市街化区域に指定してきた。呉市は、市街化区域面積に DID 面積の占める割合が 90%と高かった。それは、北部の大規模開発地に人口が順調に張り付き、南部の旧市街地でもともと人口密度が高かったからと考えられる。

市街化調整区域での都市的土地利用は、北部でかなり多くみられる一方で、南部では大半が山林であるためほとんどみられない。呉市の線引きは、北部の市街化調整区域における都市的土地利用が 1 つの特徴といえる。



出典：Google Earth を基に筆者作成

図 3-16 呉市における線引きの状況

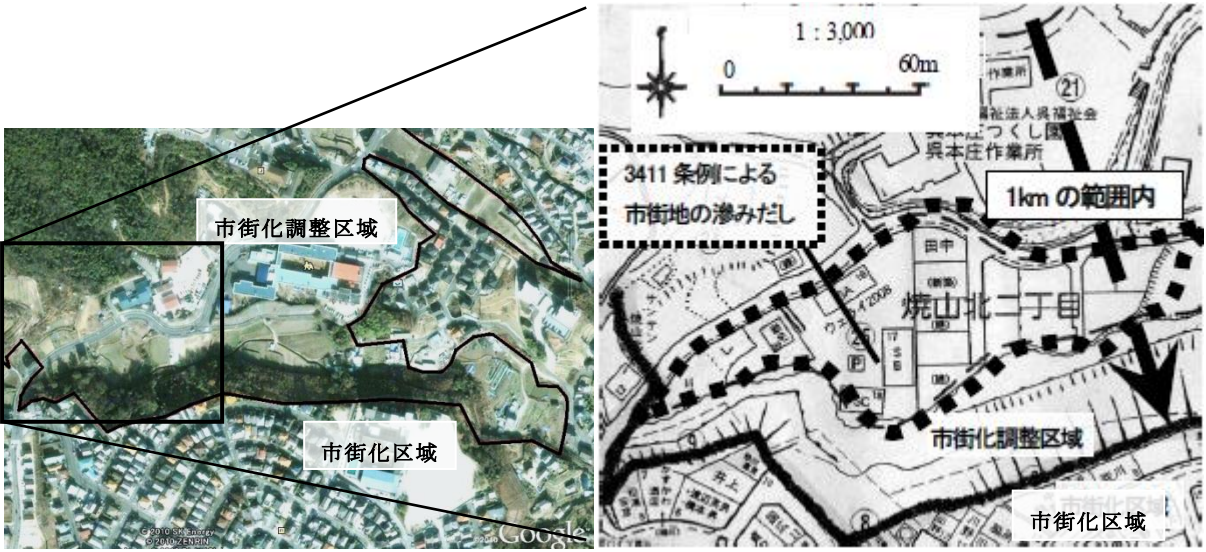
3-5-2-2 3411 条例による市街地拡大

呉市の 3411 条例では、適用を線引きのラインから 1km 以内の範囲としている。線引きの 1km 以内の市街化調整区域においては、都市的土地利用が認められる可能性があり、3411 条例によって市街化区域に隣接する外側に、新たな都市的土地利用が認められることとなる。これは、市街地が市街化調整区域に拡大する、いわゆる滲みだしである。

図 3-17 にその一例を示した。図の下方の太い実線が線引きラインで、開発団地区域の北側で線引きがなされていることがわかる。同図右側の太い破線で囲んだ範囲が 3411 条例で開発が認められた区域である。この区域には集合住宅や戸建て住宅など併せて約 30 戸の住宅が建築されている⁽³⁾。

3411 条例による許可件数は、2010 年までの 8 年間で 24 件（表 3-3）と函館市や今治市と比べると多い件数ではない。しかし、3411 条例の運用は、住宅開発を許容して、滲みだしによる市街地拡大をもたらしている。したがって、呉市では、人口や DID 人口密度の継

続した減少傾向が続くなかで、市街化調整区域における開発行為を認め、市街地を拡大する政策を展開していることになる。



資料：呉市資料、Google Earth を基に筆者作成

図 3－17 3411 条例の適用による市街地のしみだし

3-5-2-3 大規模開発による市街地拡大

表 3－4 呉市における大規模開発

呉市における1968年以降大規模開発

		名 称	位 置	面積 (ha)	区画数	許可年月	完了年月	備考
民間開発	1	本庄ハイツ	焼山町字西小屋	26.07	670	1973.12	1977.05	開発許可（68年法）
	2	焼山南ハイツ	神山1丁目	20.22	652	1986.03	1988.04	〃
	3	瀬戸見ハイツ	新宮町	14.53	374	1986.07	1991.11	〃
	4	夢ヶ丘住宅団地1-1	押込町西平	9.03	224	1990.03	1992.05	〃
	5	のぞみヶ丘住宅団地	押込4丁目	6.37	192	1992.06	1993.09	〃
	6	夢ヶ丘住宅団地2-1	押込町字中倉	16.00	376	1992.06	1996.01	〃
	7	グリーンタウン郷原	郷原町字尾無	20.23	546	1995.08	1998.10	〃
	8	宮ヶ迫ニュータウン	焼山宮ヶ迫2丁目	15.19	310	1996.05	1995.05	〃
合計				127.64	3,344			
公的開発	9	第3労住協団地	焼山町平尾	30.90	1,000	1969.12	1972.10	〃
	10	東小坪団地	広町東小坪	6.28	121	1970.11	1975.06	市開発公社
	11	第1労住協団地	焼山町遊条	8.26	不明	1963.08	1965.04	県住宅生協
	12	汐見ヶ丘団地	吉浦町長谷	5.20	136	1967.09	1968.09	市開発公社
	13	宮ヶ迫団地	焼山町宮ヶ迫	22.19	990	不明	1968.09	市開発公社
	14	学びの丘	郷原町字渡樋ノ元	9.81	174	1995.01	1997.02	呉市
合計				82.64	2,421			

出典：呉市資料を基に筆者作成

呉市北部の市街化区域は、主に大規模開発による市街地拡大であった。呉市における大規模開発のうち、1968年の法施行以降の開発を表3-4に示した。呉市では、大規模開発及び公的開発によるニュータウン開発が活発に行われてきたことがわかる。大規模開発で面積127.6ha、区画数3,344区画、公的開発で面積82.6ha、区画数2,421区画にのぼる。呉市の人口減少が始まった1975年以後の大規模開発としては、大規模開発で2. 焼

山南ハイツ以降（面積101.57ha、区画数2,674戸）、公的開発で14. 学びの丘（9,81ha、区画数174戸）となっている（いずれも許可日ベース）。人口減少下におけるこれらの市街地の拡大は、呉市全体の低密度化をもたらしたことになる。なお、函館市で市街地拡大に活用されていた土地区画整理事業は、呉市においては市街化区域のみで行われており、市街地拡大には活用されてこなかった⁽⁴⁾。

3-5-2-4 小括（呉市）

呉市における市街地拡大は、大半が大規模開発によってもたらされていることがわかった。開発された住宅地は市街化区域に編入されてきた。呉市の市街化区域面積に DID 面積の占める割合が 90%と高い要因としては、大規模開発による住宅団地に人口が計画通りに張り付いたと考えられる。呉市の人口は、1975 年以後、減少し続けているが、1975 年以降にも大規模開発によって住宅団地が供給されてきた。大規模開発の住宅地に人口が張り付く一方で、呉市の人口が減少し続けてきたことは、住宅団地に呉市内から人口が移動した可能性がある。

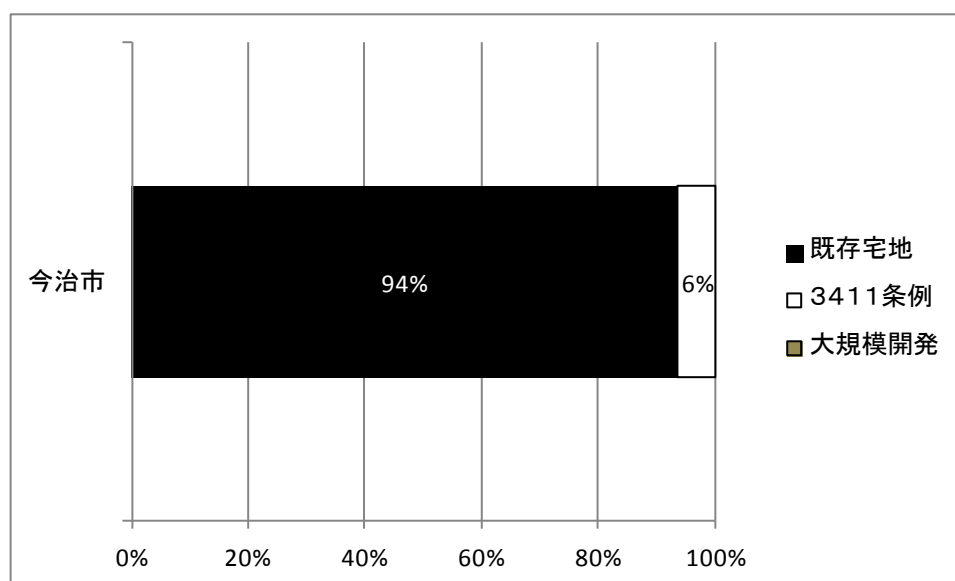
また、既存宅地の確認件数がゼロであったにも関わらず、3411 条例による市街地拡大がみられた。3411 条例は、市街化調整区域への住宅開発を誘導し、滲みだしによる市街地の拡大をもたらしていた。

呉市では、従来から市街化区域の人口密度が高く、1975 年から 30 年以上人口が減少し続けてきたが、2005 年でもまだ 50 人/ha を超えていた。したがって、人口減少に対しては、それほど危機感がなかったことが考えられる。しかし、人口減少下で低密度に市街地が拡大し続けている現状と、人口減少が今後も継続することを考えると、市街地の人口の低密度化を引き起こす市街地拡大には歯止めをかける必要があるのではないだろうか。したがって、3411 条例の運用によって市街地を拡大させる政策は、それと相反していると考えられる。

3-5-3 今治市

今治市における都市計画の特徴としては、1. 市街化区域面積に DID 面積が占める割合が 68%と比較的低い、2. 市街化調整区域での都市的土地利用、とりわけ既存宅地による市街地拡大が顕著である、を挙げることができる。また、3411 条例では許可件数が 260 件と多い一方で、それに対する面積が 8.5ha と比較的小さく、大規模開発がゼロ件という特徴がある。図 3-18 には、マクロの都市計画で市街地を拡大した全面積のうち、それぞれの制度が占める割合を示している。既存宅地制度が全体の 94%を占めている。その他は 3411 条例であるが、第 2 章（2-1-2）でみたように 3411 条例は、既存宅地制度を引き継いだ制度であった。今治市の 3411 条例の適用は、既存宅地制度の範囲を継続している。したがって、今治市の市街地拡大は、マクロの都市計画のうち既存宅地制度によって

のみ行われてきたともいえる。なお、大規模開発は、運用されていない。



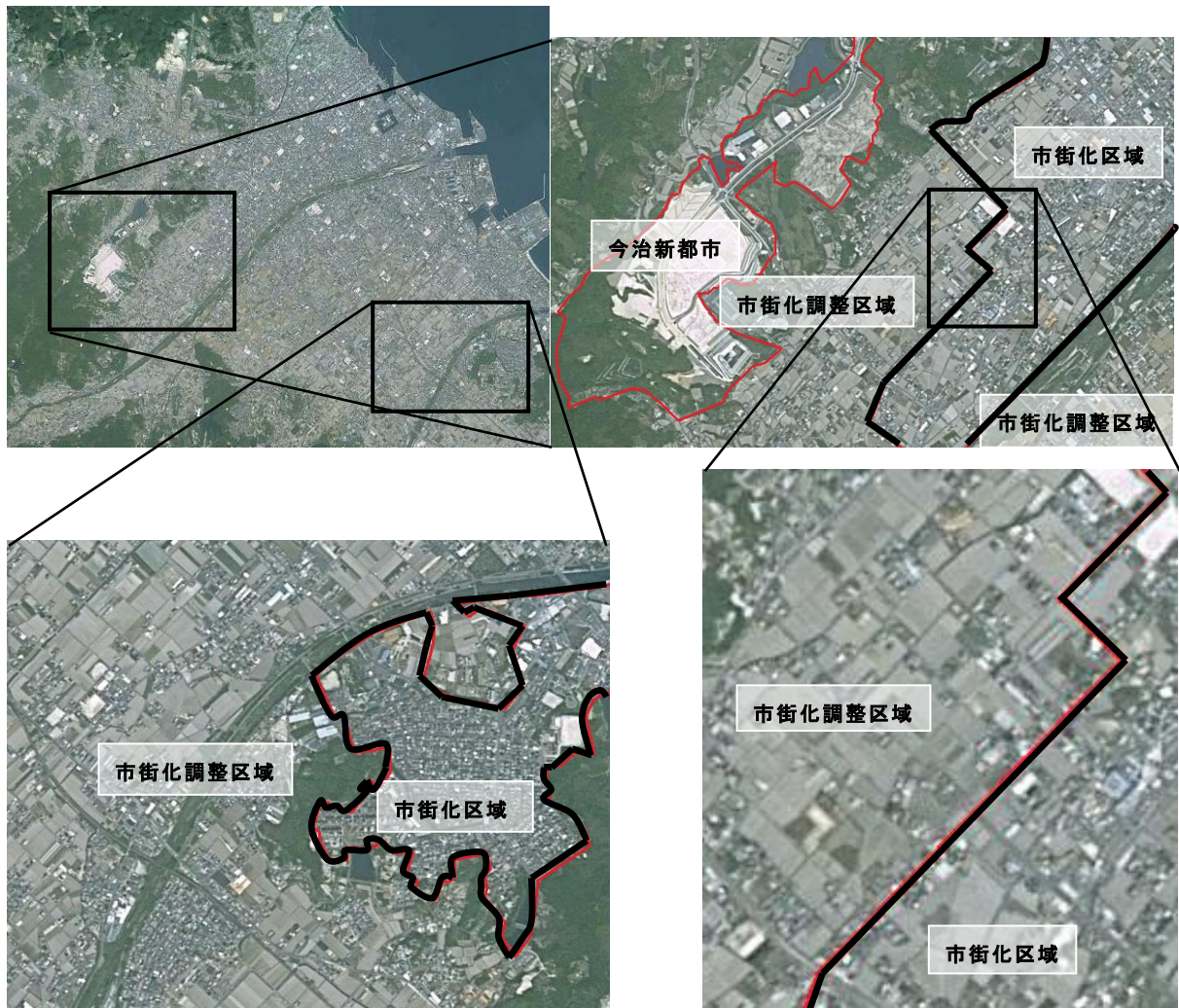
出典：アンケートを基に筆者作成

図 3-18 今治市におけるマクロの都市計画の運用状況

3-5-3-1 線引きの状況

今治市の線引きの状況を概観すると（図 3-19）、上段右側では、市街化調整区域での今治新都市（第 1 地区）の市街地拡大と、従来からの市街地である市街化区域を示している。また、市街化調整区域では、市街化区域と同様の都市的土地利用がなされており、市街化区域と市街化調整区域で土地利用の差がそれほどない。同図下段でも同じような状況がみられる。したがって、今治市の市街化調整区域では、市街化区域と同様の都市的土地利用がなされていることがわかる。

線引き制度は、無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域の区域に区分する都市計画制度（区域区分）であることは既に述べた。線引きの目的は、都市計画マニュアル⁹⁰によれば、「無秩序な市街地の拡大による環境悪化の防止と計画的な公共施設整備による良好な市街地の形成を図ることを目的としている」と解説している。図 3-19 にみられる土地利用の状況は、線引きの目的に沿っているだろうか。線引き、とりわけ市街化調整区域における都市的土地利用の状況が、今治市における都市計画の最も大きな特徴となっている。



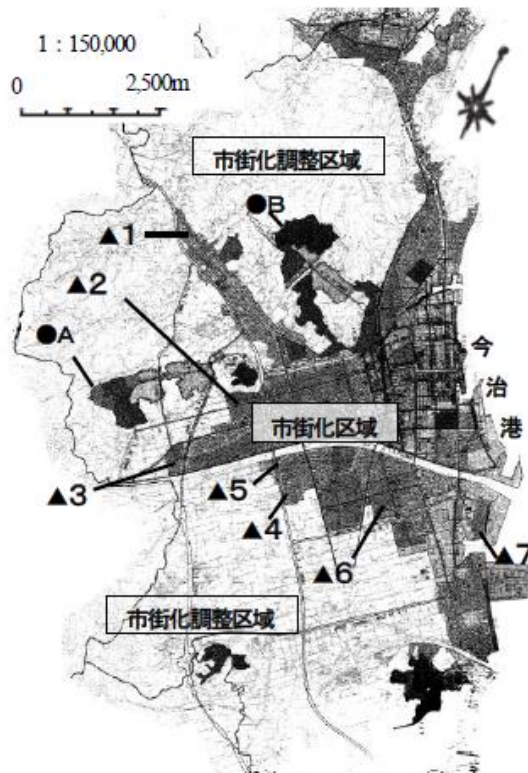
資料：Google Earth を基に筆者作成

図 3-19 今治市における線引きの状況

3-5-3-2 3411 条例による市街地拡大

今治市の 3411 条例の許可基準は、建築物の用途を自己の居住の用に供する一戸建の住宅など限定的となっている。その住宅の敷地面積は、165 m²以上 500 m²以内としている⁹¹。3411 条例の許可件数が多いのは、3411 条例の適用範囲を市街化調整区域の全域としているためと考えられる。今治市の線引きの状況（図 3-19）は、線引きラインが土地利用の状況からは判別できない。それほど市街化調整区域においても、市街化区域と同様の都市的土地利用がなされている。市街化調整区域における都市的土地利用は、その全域に広がっている。したがって、線引きのあり方が、既存宅地制度や 3411 条例による多くの都市的土地利用を誘発させたてきたと考えられる。

3-5-3-3 大規模開発による市街地拡大



出典：今治市資料を基に筆者作成

図 3 - 2 0 市街化調整区域での土地利用

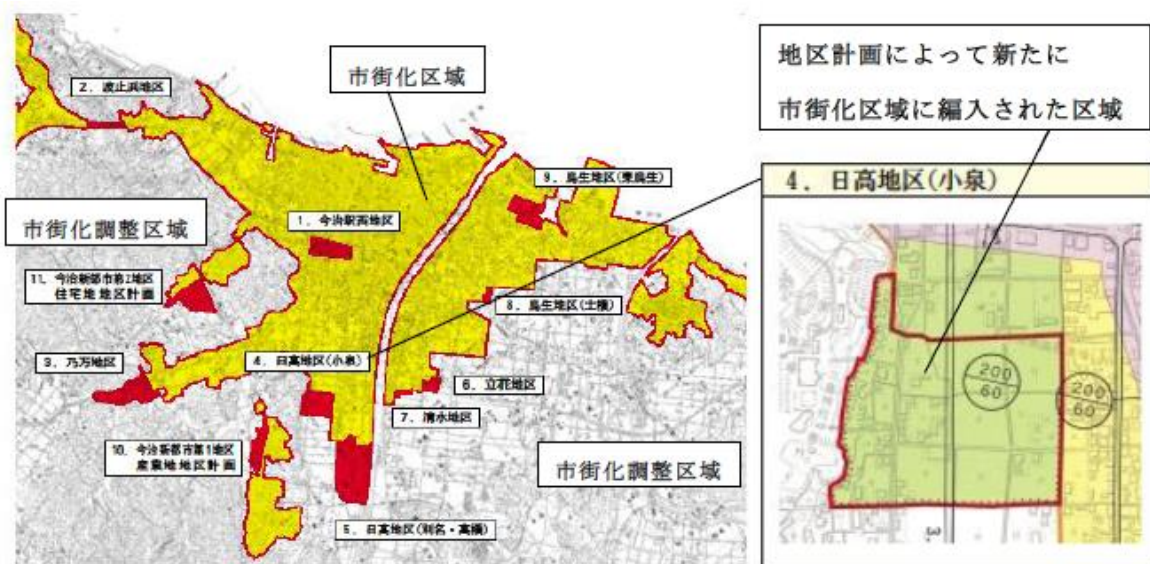
今治市では、大規模開発の許可件数はゼロ件であった（表 3-3）。しかし、公的開発である今治新都市⁽⁶⁾（図 3-20、●A 及び●B）が現在進行形で進められている。事業主体は、旧地域振興整備公団である。公的開発（土地区画整理事業）のため、大規模開発許可にはカウントされない。今治市では、大規模開発がゼロ件であったが、現在、このような公的開発による市街地拡大が行われている。

今治新都市は、総面積 170ha（第 1 地区 88ha、第 2 地区 82ha）で、2002 年に着工された。第 1 地区（同図、●A）に産業、商業、流通及び地域連携広域交流等の機能が計画され、第 2 地区（同図、●B）には、リクリエーション、教育、健康福祉及び住宅等の機能が計画されている。名称である「新都市」のとおり、新しい街をつくることを目的としたニュータウン開発である。1983 年から 1990 年に計画調査を行い、1994 年測量、物件調査、1999 年から今治市議会や愛媛県議会で開発に向けた意思表示が打ち出された。このように大規模な開発は、調査や手続き、そして工事を含めると長期間を要する。今治市の人口のピークが 1985 年であり、その後継続して人口が減少していることを考えると、今治新都市は、今治市の人口減少と並行して進められてきたことになる。

今治新都市は、多様な機能が集積する計画となっており、これからの今治市の土地利用政策、特に既成市街地や中心市街地の活性化を考えるうえで、重要な要素となると考えられる。とりわけ今治新都市の住宅地は、「しまなみヒルズ」といい、約 7ha の

面積に総戸数 259 戸が供給され、既に完売している。この宅地の購入者は 8 割以上が今治市内からの転入となっており⁽⁷⁾、今治市の市街地の低密度化の一因となっている。

3-5-3-4 地区計画による市街地拡大



資料：「2006 今治市の都市計画」を基に筆者作成

図 3-21 今治市の地区計画の地区と日高地区（小泉）の詳細図

今治市では、マクロの都市計画以外で、市街化調整区域において特徴的な市街地の拡大政策を行っている。地区計画による市街地拡大である。今治市は、市街化区域に隣接する市街化調整区域において、地区計画を活用して市街地を拡大させている。その場所を図 3-20 (▲1 から▲7) 及び図 3-21 (拡大図) に示した。さらに、図 3-21 の右側に日高地区（小泉）の例を示した。なお、「1.今治駅西地区」は一般的な地区計画、「10.今治新都市第 1 地区」及び「11.今治新都市第 2 地区」は今治新都市の開発に伴う地区計画となっている。したがって、これらの地区計画は、市街地拡大のために運用される地区計画とは性質が異なる。

地区計画による市街地拡大は、市街化区域に隣接する、市街化調整区域の一定の区域に地区計画を策定して、市街化区域に編入する手法となっている。その手順は、地区計画の策定に関して、住民の合意形成が図られた場合に、「当該区域における地区計画の都市計画」と、「当該区域を市街化区域に編入する都市計画」を、同時に決定するという仕組みである。したがって、この地区計画は、市街化調整区域での立地基準（法第 34 条第 10 号）による地区計画ではない。このような市街地拡大の手法は、今治市のみにもみられる特徴で、函館市と呉市にはみられない。

土地所有者は、土地の有効活用を図るために市街化区域への編入を望むのが一般的

であると考えられる。そのため、土地所有者の合意形成は、図られやすいと思われる。このようにして、市街化区域に編入された区域では、都市的土地利用が可能となるが、その時期や用途は土地所有者に委ねられるために、計画的な土地利用は期待できない。

したがって、地区計画による市街地拡大は、計画的な市街地拡大とはいえず、人口の保留フレームに基づかない任意の市街化区域編入であり、無秩序な市街地拡大といわざるを得ない。さらに、このような市街化区域編入は、40人/haという都市計画基準にも合致していない。また、この地区計画では、特に用途の制限を上乗せ規制するものでもなく、用途地域に適合する建築物をすべて容認しており⁹²、とりわけ地区計画を策定する特別な事情もみあたらないと思われる。

いったん市街化区域に編入された土地は、市街化調整区域の土地利用規制がなくなる。したがって、土地所有者が都市的土地利用を行う時期、土地利用の目的及び建築される建築物の用途などは、土地所有者の判断に委ねられることになる。そのため、この区域での都市的土地利用は、計画的な土地利用を誘導することができず、スプロールを誘発することが懸念される。図3-22は、地区計画によって市街化区域に編入された小泉地区の状況である。共同住宅が、農地のなかにポツンと建築されているのがわかる。このような状況をみると、今後、農地と宅地が混在するスプロールを招く可能性があるとともに、市街地の低密度化をさらに促進させてしまうことが懸念される。



図3-22 地区計画による土地利用状況（日高地区（小泉））

3-5-3-5 小括（今治市）

今治市の市街地拡大は、マクロの都市計画に加えて、公的開発、地区計画による市街化区域編入など、今治市独自の運用を含め、多様な手法で行われてきたことが明らかとなった。3411 条例の運用、公的大規模開発（今治新都市）、地区計画の独自の活用、これらによる市街地の拡大は、いずれも、現在も進行している。3411 条例の運用では、今後も市街化調整区域での建築が行われていくだろうし、地区計画による市街化区域編入は、スプロールをもたらすだろう。今治新都市は、今治市の既成市街地や中心市街地の低密度化をますます促進させることが懸念される。

このような状況では、今治市における低密度の市街地拡大には歯止めがかからない。むしろ、市街地の拡大を止めようとする政策判断がおこなわれていないようにすら見受けられる。

3-6 まとめ（市街地拡大に運用されたマクロの都市計画の性質）

3-6-1 都市ごとに異なるマクロの都市計画の性質

3 都市とも継続した人口減少下で、マクロの都市計画を運用することによって市街地を拡大してきた。しかし、市街地拡大に運用したマクロの都市計画の性質は、都市ごとに異なることが明らかになった。また、3411 条例の運用では、適用範囲に大きな違いがみられた（表 3-2）。函館市及び今治市においては、既存宅地と同じ範囲を 3411 条例の適用範囲としていた。呉市では、線引きラインから 1km としていた。また、呉市では、既存宅地制度の運用がなかったにもかかわらず、3411 条例を運用しているという特徴がみられた。なお、土地区画整理事業、公的開発、地区計画による市街化区域編入にみられるように、マクロの都市計画以外の都市計画制度によっても市街地が拡大されてきたことが明らかとなった。これらと、都市ごとに異なるマクロの都市計画の性質を踏まえて、3 都市の特徴を整理しておく（表 3-5）。

表 3-5 3 都市におけるマクロの都市計画の性質の違い

	市街地拡大に活用された 都市計画制度
函館市	A, B, C, D
呉市	B, C, D
今治市	A, B, C, D, E※1

凡例：
A. 既存宅地
B. 3411 条例
C. 大規模開発
D. 公的開発
E. 地区計画による市街化区域編入
（A～C：市街化調整区域での市街地拡大）
（E：市街化区域編入による市街地拡大）

※1：今治市のみにみられた活用

函館市における市街地拡大は、マクロの都市計画すべての運用に加えて、公的開発によるものがみられた。とりわけ大規模開発及び公的開発による計画的な市街地拡大が多かった。一方、既存宅地制度やそれを引き継ぐかたちで 3411 条例の運用がみられ、市街地拡大の面積における割合も高かった。しかし、適用範囲を限定的に取り扱っており、滲みだしによる無秩序な市街地の拡大が起こらない仕組みとなっていた。

呉市における市街地拡大は、マクロの都市計画ではもっぱら大規模開発、加えて公的開発によるものであった。これら計画的な市街地拡大を図ってきた一方で、人口は減少し続けていた。今後、大規模開発による市街地拡大を行うことは考えられないが、3411 条例の運用による市街地拡大が行われている。既存宅地の運用がなかったが、3411 条例を運用しているという特徴があり、適用範囲を区域区分の境界を示す線引き

のラインの外側に1km以内としている。これは、市街化区域から1km以内の市街化調整区域において、新たな市街化を認めるという政策判断であるといえる。

今治市における市街地拡大は、マクロの都市計画では、既存宅地及び3411条例による市街地拡大が顕著であった。3411条例の適用範囲は、市街化調整区域の全域であり、多数の都市的土地利用の実績がみられた。また、マクロの都市計画以外では、公的開発や地区計画による市街化区域編入という市街地拡大がみられた。とりわけ地区計画による市街化区域編入は、今治市独自の市街地の拡大政策であった。

3-6-2 都市ごとにみる今後の政策転換

3都市における市街地拡大に活用された都市計画制度は、制度自体は共通しているものの、同じ制度であっても都市ごとの実情に応じた異なる性質を持っていることが明らかになった。これらに対して、人口減少に対応する政策転換について、都市ごとに示唆することができる。

函館市は、今後も継続した人口減少が予想される限りにおいては、これ以上の大規模開発や公的開発によって計画的に市街地を拡大するという政策は考えられない⁽⁵⁾。むしろ、3411条例の範囲における道路等公共施設の維持管理の課題に取り組んでいくべきであろう。

呉市は、市街化区域の人口密度が高い水準となっている。しかし、低密度に拡大する市街地の状況に目を向けると、線引きラインから1kmであっても市街地の拡大政策を推進する必要があるのだろうか。3411条例のあり方を検討する必要があると思われる。

今治市は、今後、さらに市街地の低密度化が進行していくことが懸念される。都市的土地利用が、市街化調整区域においても、市街化区域と同様にみられた。したがって、線引き制度そのものへの対応に課題があるのではないだろうか。また、地区計画による市街化区域への編入は、その区域のスプロールを誘発することが懸念される。このような都市計画制度の運用は、市街化区域編入の基準ともかけ離れている。都市計画税の未徴収という歴史的措置⁽⁸⁾も踏まえて、線引き制度そのものと改めて向き合う必要があろう。さらに、郊外に展開する今治新都市と既成市街地や中心市街地とのバランスに配慮したまちづくり政策に期待したい。

このように、人口減少に対応する都市計画の政策転換を模索するためには、都市ごとにマクロの都市計画の性質を検証することが重要であろう。まず、現在までの市街地の拡大の状況と、マクロの都市計画の性質はじめ市街地の拡大をもたらしてきた都市計画制度を分析する。そうすることで、人口減少局面における市街地のあり方と、それに向けた政策転換を具体的に検討するための知見が得られるものと考えられる。

3-6-3 マクロの都市計画と今後の政策転換

マクロの都市計画による市街地拡大は、都市ごとに設定される将来の目標人口と密接に関係している。成長社会においては、増加すると設定された将来目標人口に対して、市街化区域だけでは増え続ける人口を抱えきれないと判断した場合に、市街化調整区域において市街地の拡大が行われた。

このような理屈から考えると、人口減少局面、とりわけ DID や市街化区域の人口密度が減少している基礎自治体において、マクロの都市計画の運用を継続して市街地の拡大を行う理由は見当たらない。基礎自治体における将来の目標人口は、総合計画で位置づけられ、市町村都市計画マスタープランに記載される場合もある。

表 3－6 3 都市における目標人口と人口の実績値

	計画策定年次	目標年次	目標人口 (千人)	人口の実績値 (人)	計画名称
函館市	2006年	2015年	280	294,264 (2005年)	総合計画
	2013年	2030年	—	279,127 (2010年)	都市マス
呉市	2006年	2010年	250	251,009 (2005年)	総合計画
	2011年	2020年	230	239,973 (2010年)	
今治市	2006年	2015年	160	173,983 (2005年)	総合計画
	2009年	2020年	120	144,800 (2005年)※	都市マス

※市町村合併により人口の実績値を都市計画区域の人口を対象とした

近年の3都市における目標人口と人口の実績値(表3-6)からは、3都市とも計画策定年次における人口の実績値に対して、目標人口を少なく設定しており、人口増加を目標とする基礎自治体はない。したがって、今後、マクロの都市計画の運用による市街地拡大の必要はないことになるが、3都市における実態について触れておきたい。

函館市は、まちづくり提案書(2009年)⁹³において、「これからは、市街地を拡大するのではなく、現在の市街化区域をどのように活性化していくかを考えていくことが必要である。」とし、市街地の拡大政策の見直しを進めてきた。その結果、「函館市都市計画マスタープラン2011-2030、2まちづくりの目標、1歩いて暮らせるコンパクトなまちづくり」において、「都市経営コストの抑制のため、現在の市街地の規模を維持する」として、これ以上の都市計画制度の活用による市街地拡大を行わない方向に政策転換を実現させている⁹⁴。

呉市は、1999年に都市計画マスタープランが策定されて以来、改正などが行われていない。2012年5月31日には、新たに市街化区域に編入する都市計画変更が行われた。用途地域及び規模は、住居系用途地域が7.2ha(8地区)、商業系用途地域が0.38ha(1地区)、工業系用途地域が23.35ha(3地区)であった。住居系用途地域の7.3ha

(8 地区)のうち 1 地区は、本研究で対象とした事例(図 3-18)の区域 4.7ha が含まれる⁹⁵。したがって、3411 条例の運用による市街地拡大が現在も行われている。

今治市は、1998 年に都市計画マスタープランを策定し 2005 年に改定、さらに、2009 年に市町村合併を反映させた改定を実施している。今治市も将来人口は減少するとしている。しかし、2012 年 12 月 28 日には、「今治市市街化調整区域の地区計画の運用方針」を改定し、国道 196 号の沿道に位置する市街化調整区域の都市的土地利用を容認する都市計画を行っており⁹⁶、3411 条例の運用や地区計画制度の運用による市街地拡大が現在も行われている。

このように、これまで市街地拡大のために運用してきたマクロの都市計画の性質が、都市ごとに異なることが明らかになったものの、市街地拡大からの政策転換の対応は、基礎自治体ごとに温度差が大きい。函館市については、今後、都市計画制度の運用による市街地拡大は行わない方針である一方で、呉市及び今治市では今後も市街地拡大が行われる可能性がある。人口が継続して減少していくことが確実であるとされる今、マクロの都市計画の運用はじめ、市街化調整区域における都市的土地利用については、できるだけ抑制する方向への都市計画の政策転換が求められる。

【補注―第 3 章―】

- (1) 国勢調査を基に筆者が分析。
- (2) 2010.12.7、函館市都市計画のヒアリングによる。
- (3) 2010.11.11、現地調査による。
- (4) 2010.11.11、呉市都市計画課ヒアリングによる。
- (5) 函館市都市計画マスタープラン市民懇話会が取りまとめた「まちづくり提案書」(平成 21 年 2 月)には、「これからは、市街化区域を拡大するのではなく、現在の市街化区域をどのように活性化していくかを考えていくことが必要である。」と記載されている。
- (6) 今治新都市の計画決定は、今治市の人口減少さなかの 2000 年になされており、以後、造成工事を経て、現在、宅地分譲に至っている。
- (7) 2010 年 11 月 12 日、しまなみヒルズ現地案内所のヒアリングによる。
- (8) 2010 年 11 月 12 日、今治市都市政策課のヒアリングによる。

第4章 ミクロの都市計画が地域に与える人口増減や少子高齢化への影響

4-1 調査目的

1970年前後に販売が始まり、同時期に同世代が入居したニュータウンにおいて、現在、人口減少や少子高齢化が問題となっている。基礎自治体のなかには、ニュータウンの再生を政策課題として取り組む事例もみられるようになった。「ふるさと団地の元気創造推進協議会」は、大分市の呼びかけに対し、札幌市、盛岡市、長岡市、富山市、堺市、久留米市の6市が応じ、7市によって2010年6月9日に設立された。この協議会が国に提出した「ふるさと団地の元気創造に関する提案書（第二次）～郊外型住宅団地に新たな息吹を～平成23年3月1日」は、第2章（2-2-1-2）でもみたように、「地域再生法の一部を改正する法律」（2012年9月5日公布）において、「特定地域再生事業」が創設された法改正に結実している。

日本経済新聞（2012.3.19）は、「共同住宅の建て替えに公的資金が投入され、最近では千里ニュータウンで共同住宅の建て替えが進み、人口が増加に転じた」と報じている。このように、千里や多摩など半官半民によって開発された共同住宅主体のニュータウン（以下、公的団地）では、対策が進められている。しかし、100%民間資本によって開発された戸建住宅主体のニュータウン（以下、戸建開発団地）では、対策が遅れていると考えられる。戸建開発団地では、住宅を建て替えるための公的資金の援助はなく、地域協議会などへの行政の支援も乏しい。吉田⁹⁷は、「戸建て住宅団地において持続的な住み替えを促し、相続や売買を円滑に行う施策が求められる。とりわけ、年齢階層の混在を促して地区の持続性を高める必要があるだろう」と戸建開発団地対策の必要性を指摘している。ニュータウンは、ミクロの都市計画による用途地域への上乗せ規制を持つのが一般的である。住宅の建て方を規制し、戸建住宅の最低敷地面積を比較的広く設定するなどの特徴が多く見られる。

一方、ニュータウン周辺の既存の市街地（以下、「既成市街地」という。）では、人口が増加傾向の地域がある。既成市街地におけるミクロの都市計画は、行政指導によるものが一般的で法的規制によるものは少なく、行政指導は法的規制に比べて規制の内容が緩い場合が多い。したがって、ニュータウンでは、比較的厳しいミクロの都市計画が、住宅の建て方に顕著な偏りを生じさせ、若年齢層の新規居住の促進を抑制し、ひいては地域の人口増減や少子高齢化に影響を及ぼしている可能性が考えられる。

本章では、戸建開発団地とそれに隣接する既成市街地の住宅に関するデータを比較する。それによって、戸建開発団地におけるミクロの都市計画が、地域の人口増減や少子高齢化に与える影響を明らかにする。さらに、今後の戸建開発団地の再生に向けたミクロの都市計画に必要な役割を示唆したい。

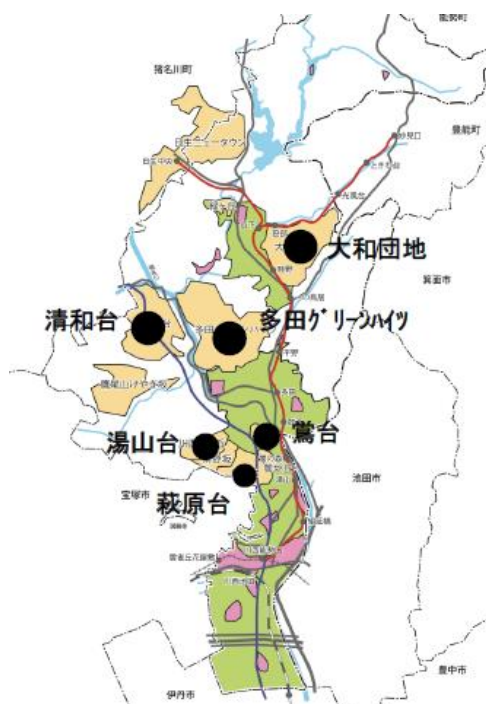
4-2 調査の対象と方法

調査対象は、開発指導要綱（以下、指導要綱）が全国的な先駆け⁹⁸となった兵庫県川西市の戸建開発団地と、それに隣接する既成市街地とする。なお、川西市では 2011 年に「川西市ふるさと団地再生協議会」を設置し、政策課題として戸建開発団地対策を模索し始めている⁽¹⁾。

調査方法は、まず、戸建開発団地及び既成市街地における、ミクロの都市計画の内容を概観する。次に、人口動態などの関係データから、これらの地域における違いを把握する。さらに、ミクロの都市計画による影響をより具体的に比較するため、最寄りの鉄道駅を共有し、同じ駅から概ね 1km 以内に区域面積の大半が含まれるなど、立地条件の類似した戸建開発団地（大和団地）と既成市街地（東谷地区）を取り上げる。住宅の供給状況、住宅の建て方別人口など関係データの分析を通して、ミクロの都市計画、とりわけ入居階層に影響を与える可能性のある、住宅の建て方及び戸建住宅の最低敷地面積が、地域にもたらした影響を明らかにする。

4-3 戸建開発団地と既成市街地の状況

4-3-1 戸建開発団地の概要、ミクロの都市計画及び人口動態



出典：川西市の資料を基に筆者作成

図 4-1 本章で対象とする戸建開発団地の位置

本章では、開発面積 20ha 以上、かつ、旧住宅地造成事業法、都市計画法、土地区画整理法のいずれかによる許認可を受けた戸建開発団地のうち、とりわけ販売開始時期が 1970 年前後の 6 箇所を取り上げる。これらの戸建開発団地の位置を図 4-1 に、戸建

開発団地の概要とミクロの都市計画の内容を表 4-1 に示した。

表 4-1 戸建開発団地の概要とミクロの都市計画

概 要	団地名	多田グリーン ハイツ	大和団地	清和台	鶯台	萩原台	湯山台
	販売開始時期	1967年	1968年	1970年	1972年	1972年	1973年
	開発面積 (ha)	230.0	172.8	172.3	20.2	49.0	42.0
	開発手法	(旧)住造法	区画整理※1	(旧)住造法			
	計画戸数 (戸)	5,759	4,441	5,000	613	1,365	1,133
	用途地域と 地区面積に 占める割合 (%)	1低専	87.0	93.6	62.3	100	66.1
		2低専	1.8	0.4	—	—	—
		1中高	8.9	3.1	22.0	—	14.7
		2中高	—	—	12.5	—	16.1
		2住居	—	—	—	—	—
		住居系合計	97.7	97.0	97.1	100	96.9
		近隣商業	2.3	3.0	2.9	—	3.1
建築規制	紳士協定	対象区域	全 域				
		住宅の建て方	—				
		戸建住宅の最低敷地面積 (㎡)	1 敷地 1 住戸				
	指導要綱	対象区域	全 域				
		住宅の建て方	規 制 な し				
		戸建住宅の最低敷地面積 (㎡) ※2	150				
	地区計画	対象区域	全 域	一 部	全 域	—	
		住宅の建て方	有り※3	有り※4	有り※3		
		戸建住宅の最低敷地面積 (㎡) ※2	165	150, 165	165		

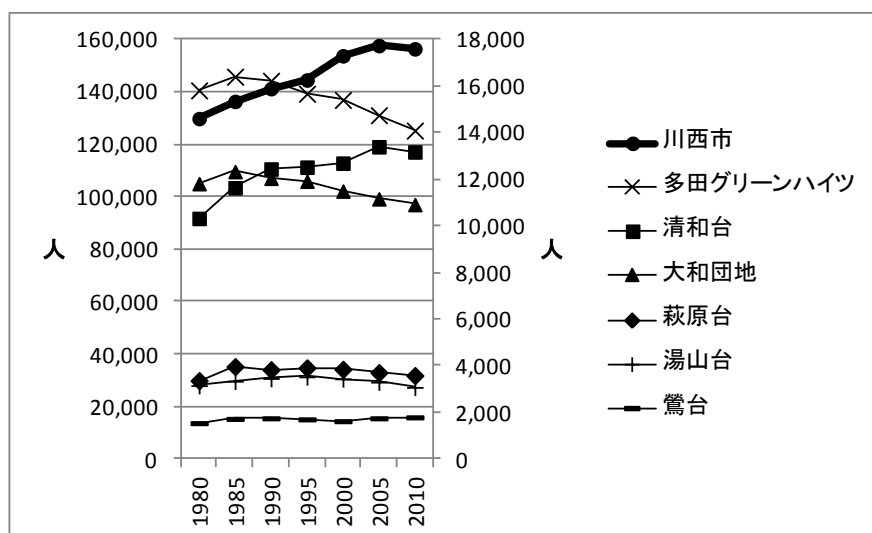
※1個人施行（一人施行（121ha）、共同施行（51.8ha）） ※21低専における最低敷地面積を示す ※3戸建住宅のみ建築を認める
※4戸建住宅のみ建築を認める地区（約29.4ha、約6.9ha）と2戸以下の共同住宅まで建築を認める地区（約4.8ha）とがある

出典：川西市の諸資料を基に筆者作成

概要としては、販売開始時期が 1967 年から 1973 年のあいだに集中している。用途地域は、住居系が大半を占めており、用途地域の配分からも住宅団地であることがわかる。

ミクロの都市計画のうち、指導要綱の基準⁹⁹では、住宅の建て方の規制はない。戸建住宅の最低敷地面積は 150 m²とやや広く、比較的厳しい内容となっている。地区計画の基準では、住宅の建て方を戸建住宅に限定しているものが大半で、戸建住宅の最低敷地面積では指導要綱の 150 m²を上回る地区もある。なお、川西市の第 1 種低層住居専用地域には、容積率が 80%と 100%の区域があり、80%区域で戸建住宅の最低敷地面積が 150 m²（100%区域では 120 m²）となっている。80%区域は、戸建開発団地の第 1 種低層住居専用地域のみで採用されている。また、指導要綱は、市域全域に適用され、地区計画などの法的規制がある地域においてはそれが優先される⁽²⁾。

以上から、戸建開発団地におけるミクロの都市計画が、比較的厳しい内容（戸建住宅のみとする住宅の建て方や、比較的広く設定された戸建住宅の最低敷地面積）となっていることがわかる。そして、早期に人口が減少しはじめている戸建開発団地の、比較的厳しいミクロの都市計画が、住宅の建て方に顕著な偏りを生じさせ、若年齢層の新規居住の促進を抑制し、人口減少や少子高齢化に影響を与えている可能性が考えられる。



出典：国勢調査を基に筆者作成

図 4-2 川西市と戸建開発団地の人口動態

人口動態（図 4-2）では、川西市全体（同図、太線、左軸）で 2005 年まで増加傾向であった。一方、民間団地（同図、細線、右軸）の人口動態は、1985 年という早期に減少が始まった団地がある。これらの団地の人口は、川西市全体が増加傾向にある一方で、減少してきたことがわかる。販売開始後、同時期に同世代の居住者が入居したこれらの団地では、現在、人口減少や少子高齢化などの問題を抱えるようになり、街の更新時期を迎えている。

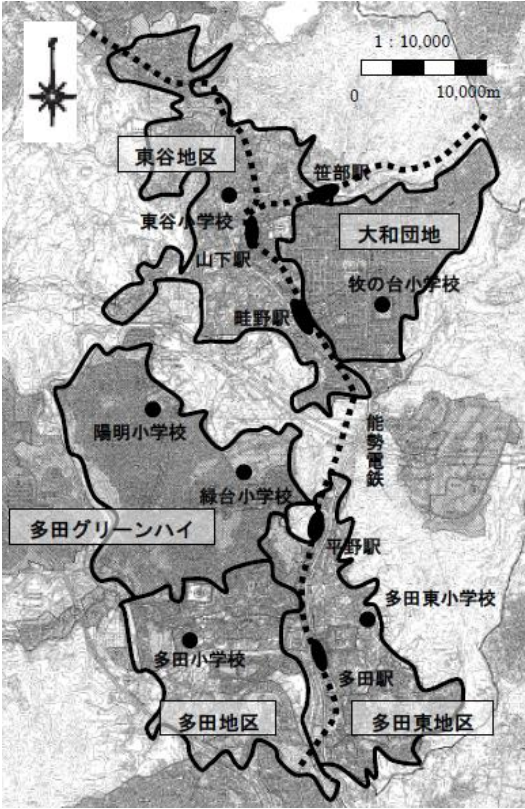
なお、清和台の人口が 2005 年まで増加しているのは、阪神淡路大震災に伴う震災復興住宅の建設や、周辺開発の編入による。また、鶯台の人口が、1990 年にいったんピークとなり 2000 年から再び増加傾向を示している。これは、2000 年ごろに鶯台に隣接して開発された区域が鶯台に編入されたことによる。したがって、清和台と鶯台の人口動態は、他の戸建開発団地とは異なる性質を持っている。

4-3-2 既成市街地の概要、ミクロの都市計画及び人口動態

対象とする既成市街地は、戸建開発団地と比較するために、戸建開発団地に隣接し、公共交通（能勢電鉄）の利便性などの共通点がある立地関係に着目した。図 4-3 に示したように、東谷地区（既成市街地）は大和団地に隣接し、多田地区及び多田東地区（既成市街地）は多田グリーンハイツに隣接している。また、既成市街地の概要とミクロの都市計画を表 4-2 に示した。

既成市街地の用途地域は、戸建開発団地と同様に大半が住居系で占められている。ミクロの都市計画は、全ての地区で指導要綱による規制がある。戸建住宅の最低敷地面積は、用途地域によって若干異なるが、戸建開発団地の 150 m²から 165 m²に対して、100 m²から 120 m²と比較的緩い内容となっている。

なお、既成市街地における地区計画は、それぞれの地区の一部で策定されている。これらは、規制内容も若干異なるが、地区計画の対象となる面積が地区全体の面積と比べると無視できるほど小さく、既成市街地における地区計画の影響はないに等しい。したがって、既成市街地におけるミクロの都市計画は、指導要綱によるものであり、戸建住宅以外の住宅の建て方を規制する内容にはなっていない。



出典：川西市地形図を基に筆者作成

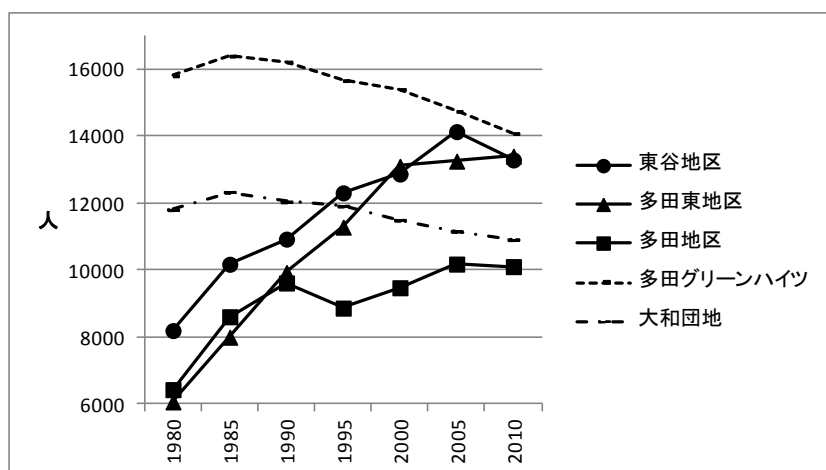
図 4－3 主な戸建開発団地及び周辺既成市街地

表 4－2 既成市街地の概要とミクロの都市計画の内容

		小学校区	東谷地区	多田地区	多田東地区
		地区面積	222ha	155ha	153ha
概要	用途地域と地区面積に占める割合 (%)	1 低専	40	47	35
		1 中高	14	4	5
		2 中高	20	37	24
		1 住居	1	0	5
		2 住居	22	4	13
		住居系合計	97	91	82
		近 商	1	2	14
		準 工	2	7	4
建築規制	指導要綱	対象区域	全域		
		住宅の建て方	規制なし		
		戸建住宅の最低敷地面積 (㎡)	1 低専 : 120 上記以外 : 100		
	地区計画	対象面積 (ha)	1.7ha	7.3ha	1.8ha
		住宅の建て方	戸建住宅のみ	規制なし	戸建住宅のみ
		戸建住宅の最低敷地面積 (㎡)	100	100 120	150

出典：川西市の諸資料を基に筆者作成

既成市街地における人口動態（図 4-4）は、2005-2010 年で減少傾向に転じた地区があるものの、概して増加傾向で推移してきており、隣接する戸建開発団地（大和団地及び多田グリーンハイツ）の減少傾向とは対照的な状況となっている。既成市街地では、比較的緩いミクロの都市計画が、幅広い年齢階層のニーズに応じた多様な住宅の建て方を誘導している可能性がある。それが、既成市街地の人口増加につながっていると考えられる。



出典：国勢調査を基に筆者作成

図 4-4 既成市街地の人口動態

4-3-3 高齢化率及び年少人口比率

表 4-3 高齢化率と年少人口比率

高齢化率（％）

	1985	1990	1995	2000	2005	2010
東谷地区	8.1	9.4	11.0	12.6	14.6	19.4
多田地区	7.9	8.3	10.6	11.8	14.7	19.3
多田東地区	9.6	10.1	12.5	12.9	16.9	21.1
戸建開発団地平均※	6.5	10.2	15.4	22.0	29.8	37.0

年少人口比率（％）

	1985	1990	1995	2000	2005	2010
東谷地区	25.7	19.9	17.0	15.4	16.5	16.8
多田地区	25.8	21.8	16.6	16.1	16.6	16.1
多田東地区	24.5	21.3	17.2	16.8	16.3	15.3
戸建開発団地平均※	22.3	13.3	10.9	10.2	9.9	10.3

※多田グリーンハイツ、大和団地、萩原台及び湯山台の平均

出典：国勢調査を基に筆者作成

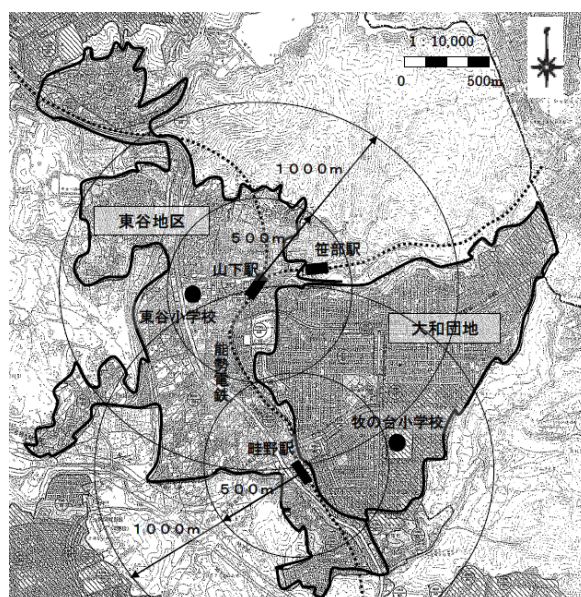
高齢化率と年少人口比率（表 4-3）では、主な戸建開発団地の人口が減少傾向に転じた 1985 年以降を比較した。高齢化率では 2010 年までの 25 年間で、既成市街地で 8%

程度から 20%程度で推移している一方、戸建開発団地平均では、6.5%から 37.0%に推移している。また、年少人口比率では、2010 年には既成市街地で 16%前後と高い値を維持している一方、戸建開発団地平均では、10.3%と低い値で収束しており、いずれも、1995 年以降、同様の水準で推移してきている。

以上、高齢化率の違いからは、既成市街地で戸建開発団地に比べてバランスのとれた居住者の年齢階層となっていることが明らかとなった。年少人口比率の違いからは、戸建開発団地では既成市街地に比べて少子化が安定してしまった状況が浮き彫りになった。戸建開発団地での今後の若年齢層の新規居住、ひいては 14 歳未満の年齢階層の一層の新規居住が求められることを示唆している。

4-4 戸建開発団地と既成市街地の比較

4-4-1 大和団地と東谷地区



出典：川西市地形図を基に筆者作成

図 4 - 5 大和団地と東谷地区

これまでの分析からは、戸建開発団地と既成市街地におけるミクロの都市計画の基準の違い、人口動態や少子高齢化の違いが明らかとなった。本節では、戸建開発団地及び既成市街地から具体的な地域を取り上げ、住宅供給状況などの詳細なデータを比較することで、戸建住宅団地におけるミクロの都市計画が地域に与える影響を明らかにする。

比較の対象とする戸建開発団地及び既成市街地の具体的な地域は、能勢電鉄の最寄り駅（畦野駅、山下駅及び笹部駅）を共有する大和団地（戸建開発団地）と東谷地区（既成市街地）とした（図 4-5）。それぞれひとつの小学校区（大和団地が牧の台小学校、東谷地区が東谷小学校）を形成している。能勢電鉄を挟んで東側に大和団地、西

側に東谷地区という隣接する位置関係にある。市街化区域の面積は、大和団地で約 172ha、東谷地区で約 222ha である。立地条件が類似している地域の詳細なデータを比較することで、これらの違いが、ミクロの都市計画による影響であることがより鮮明になると考える。

4-4-2 ミクロの都市計画の内容

大和団地と東谷地区におけるミクロの都市計画では、内容の大きな相違点であると思われる住宅の建て方と、戸建住宅の最低敷地面積を比較する（表 4-4）。

大和団地の住宅の建て方は、まず、販売当初に定められた紳士協定（1 敷地 1 戸建住宅）にはじまる。紳士協定では、1 つの敷地には 1 つの戸建住宅だけを建設することが義務付けられた。開発者は、自ら設置した汚水処理場の処理能力の関係で、このルールを強力に要請した⁽³⁾。大和団地から排水される汚水は、現在、公共下水道に直接放流されるようになり、紳士協定で住宅の建て方を規制する必要はなくなっている。しかし、開発当時から居住する住民のなかには、現在も紳士協定（1 敷地 1 戸建住宅）を意識する住民もいる。現在では、一部の地域で、地区計画によって戸建住宅以外を規制したり、3 戸以上の共同住宅を規制したりするルールがある。

一方、東谷地区の住宅の建て方は、1.7ha の地区計画区域を除いて規制するルールにはなっていない。したがって、大和団地では、東谷地区と比べて戸建住宅以外の住宅の建て方が供給されにくい状況であるといえる。

戸建住宅の最低敷地面積では、大和団地の 150 m²から 165 m²に対して、東谷地区では 100 m²から 120 m²となっており、大和団地で東谷地区よりも約 1.5 倍の広い基準となっている。

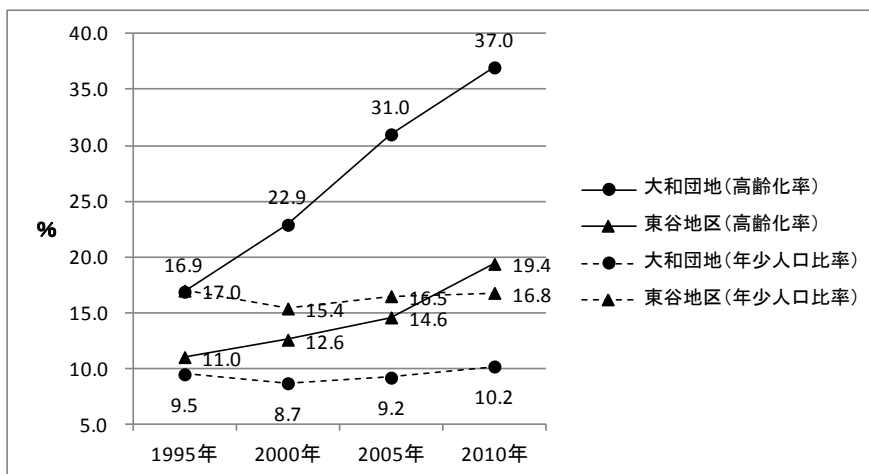
表 4-4 大和団地と東谷地区におけるミクロの都市計画

地 区 名		面積 (ha)	面積の 割合 (%)	建築規制の種別と内容			
				住宅の建て方		戸建住宅の 最低敷地面積 (m ²)	
				紳士協定	地区計画	指導要綱	地区計画
大和団地	大和東2・5丁目	9.3	5.4	1敷地1住戸	戸建住宅のみ	150	150
	大和東1丁目	29.4	17.0		戸建住宅のみ		165
	大和西1丁目	4.8	2.8		戸建住宅 長屋住宅 (2戸以下)		150
	1 低専	119.5	69.1		—	150	—
	1 中高	4.3	2.5			120	
	上記以外	5.5	3.2			100	
東谷地区	見野地区	1.7	0.5	—	戸建住宅のみ	100	100
	1 低専	90.0	40.5		—	120	—
	上記以外	130.3	59.0			100	

出典：川西市の諸資料を基に筆者作成

4-4-3 高齢化率及び年少人口比率

高齢化率（図 4-6、実線）は、1995 年から 2010 年の推移をみると、大和団地で 16.9% から 37.0%（20.1 ポイントの増加）と高い伸び率に対して、東谷地区では、11.0% から 19.4%（8.4 ポイントの増加）となっている。同じ時期の国の平均 14.5% から 22.0%（7.5 ポイントの増加）と比較すると、大和団地での高齢化率の伸び率が大きく、急速な高齢化が進行していることがわかる。2010 年では、東谷地区 19.4% の約 2 倍という大きな差となっている。



出典：国勢調査を基に筆者作成

図4-6 高齢化率と年少人口比率

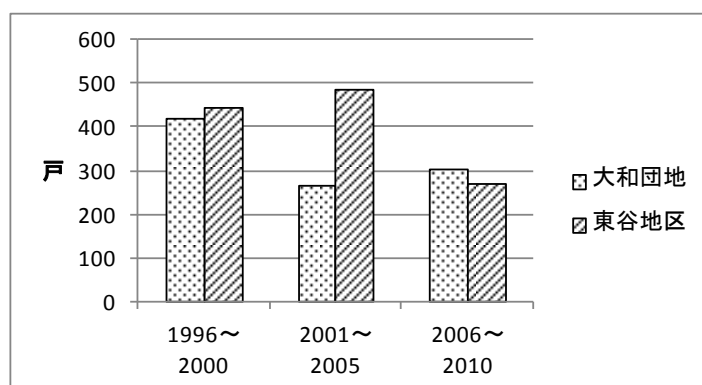
年少人口比率（同図、点線）は、同じく 1995 年から 2010 年の推移で、大和団地で 9.5% から 10.2%（0.7 ポイントの微増）となっている。東谷地区では、17.0% から 16.8% に微減している。同じ時期の国の平均 16.0% から 13.1%（2.9 ポイントの減少）と比較すると、14 歳以下の年少人口が大和団地で極めて少なく、東谷地区で比較的多いことがわかる。2010 年では大和団地 10.2% に対して、東谷地区 16.8% と 6.6 ポイント高くなっており大きな差があることがわかる。

このように、高齢化率及び年少人口比率からは、大和団地と東谷地区とに顕著な違いがみられた。この違いをもたらした要因は、多様なものが考えられるが、次節以降では、住宅の建て方及び戸建住宅の最低敷地面積を中心とした、ミクロの都市計画の視点から考察する。

4-4-4 戸建住宅の供給状況

ミクロの都市計画のうち住宅の建て方では、大和団地で戸建住宅以外が規制され、東谷地区で規制がなかった。そこで、本節では、住宅の建て方に対する規制の有無が、戸建住宅の供給量に与えている影響について検証する。

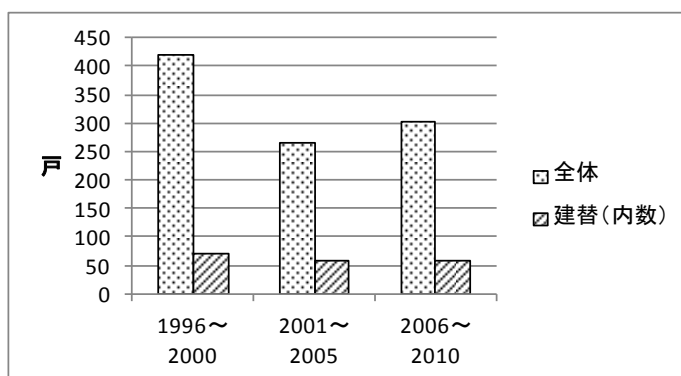
戸建住宅の供給量は、建築確認台帳に記載された戸建住宅の建築確認件数を用いた。大和団地及び東谷地区における戸建住宅の供給量は、2006～2010 までの 5 年間で大和団地が東谷地区をわずかに上回っているものの、2005 年までは東谷地区が大和団地を上回っている（図 4-7）。



出典：建築確認台帳を基に筆者作成

図 4-7 戸建住宅の建築確認件数の推移

このように、戸建住宅は、共同住宅を規制していない東谷地区において、共同住宅を規制している大和団地と同様に供給されていることがわかる。住宅の建て方に規制がない場合でも、戸建住宅が一定量供給され、例えば、住宅の建て方が共同住宅に偏るなどの状況にはなっていないことがわかる。



出典：建築確認台帳を基に筆者作成

図 4-8 大和団地における戸建住宅の建築行為と建替え件数の推移

図 4-8 には、大和団地における、戸建住宅の供給量と建替え件数を示した。建替えとは、既に住宅が建っていた宅地における新たな建築確認申請において、申請者が建替え前の住宅所有者と同じ場合とした。大和団地で人口が減少し、少子高齢化が進んでいる状況を踏まえ、建替え件数を把握することで大和団地以外から大和団地に新規に居住する状況を把握できると考えた。建替えの場合は、建替え前の住宅所有者によ

る建築であるため、大和団地への新規居住ではないと判断することができる。

同図における戸建住宅の供給量の推移では、1996年から5年ごとに、それぞれに一定の戸建住宅の供給があり、そのうちいずれも建替えがみられる。1996年から2010年までの15年間では、戸建住宅の全体の供給量987件のうち、建替え件数が188件となっており、建替え件数は全体の19%にあたる。したがって、新規の戸建住宅の供給量は、全体件数から建替え件数を差し引いた799件となる。この799件の戸建住宅が、大和団地への新規居住ということになる。もちろん、この考察には大和団地内での移動は考慮されていないため、799件全てが大和団地以外からの新規居住とはいえない。しかし、いずれにしても大和団地の人口は、継続して減少しており、新規居住が大和団地の人口減少に、歯止めをかけるまでには至っていないことがわかる。

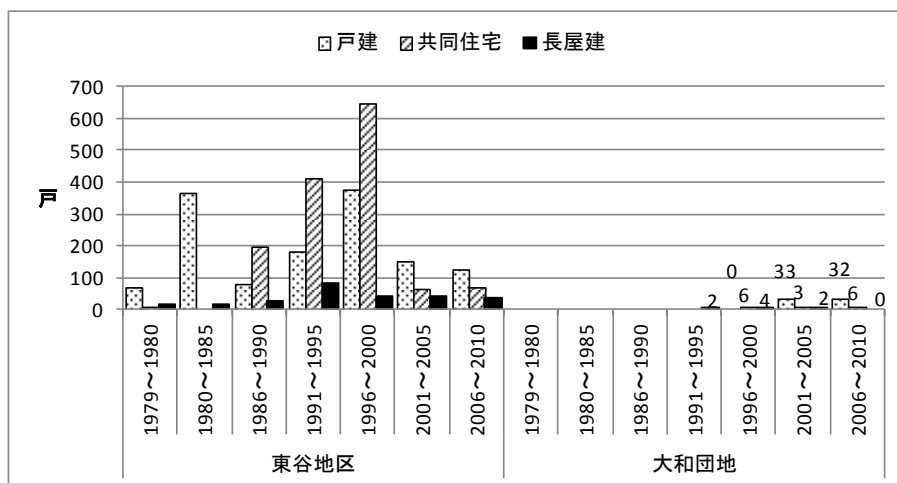
4-4-5 住宅の建て方

大和団地と東谷地区における、ミクロの都市計画の違いによる影響を把握するため、住宅の建て方を比較する。比較は3つの指標、「新たな土地利用による住宅供給の状況」、「住宅の建て方の実態」、及び、「住宅の建て方別の人口」、それぞれのデータを用いて分析する。

4-4-5-1 新たな土地利用による住宅供給の状況

住宅の建て方の状況を戸数という単位で把握するために、開発台帳を用いた。開発台帳は、2戸以上の住宅が供給される場合に記載され、1つの敷地に戸建住宅が1戸建築される場合は記載されない。したがって、開発台帳では、共同住宅が建設されたり、土地の細分化によって宅地が供給されたりする場合に、これらの状況を戸数単位で把握することができる。なお、建築確認台帳では、1つの敷地に1戸の住宅が建築される場合に記載されるため、建設された共同住宅が有する戸数や、1つの土地が分割された敷地の数を把握することはできない。

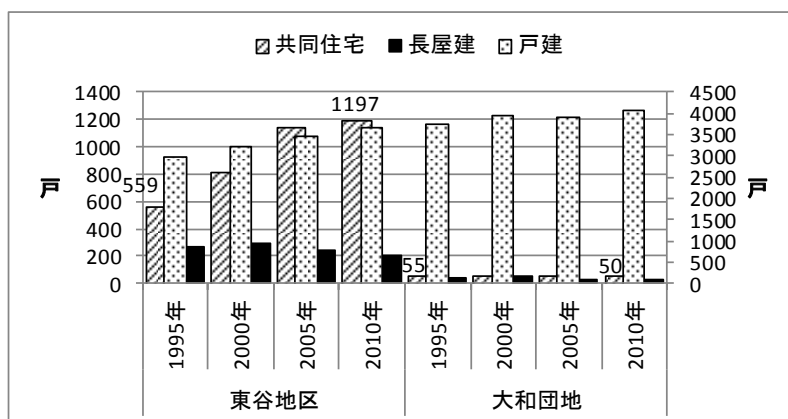
図 4-9-1 に、開発台帳による住宅の建て方別に供給された戸数を示した。東谷地区では、特に1991年から2000年の10年間に、共同住宅の戸数が多くなっているのは、大規模な共同住宅が供給されたことによる。東谷地区では戸建住宅、共同住宅及び長屋住宅が供給されており、多様な住宅の建て方が供給されてきたことがわかる。一方、大和団地では、1990年まで新規に住宅が供給された実績がみられない。これは、大和団地において実際に敷地を分割したり、共同住宅や長屋住宅を建設したりするような土地利用がなかったことを意味している。大和団地において、2010年までに供給された住宅の戸数は、共同住宅15戸、長屋住宅8戸、戸建住宅65戸に過ぎない。したがって、大和団地では、住宅を供給するための新たな土地利用が、ほとんど行われていなかったことがわかる。



出典：開発台帳を基に筆者作成

図 4 - 9 - 1 住宅の建て方別の供給（戸数）状況

4-4-5-2 住宅の建て方の実態



出典：国勢調査を基に筆者作成

図 4 - 9 - 2 住宅の建て方別の戸数の推移

図 4-9-2 に、大和団地と東谷地区において、1995 年から 2010 年の 16 年間における住宅の建て方別の供給量を示した（戸建住宅のみ右軸）。同図では、開発台帳（図 4-9-1）と同様に、共同住宅や長屋住宅の供給量に顕著な差がみられる。共同住宅に関しては、東谷地区で 1995 年（559 戸）と 2010 年（1197 戸）では、倍以上増加している。一方、大和団地では、1995 年（55 戸）と 2010 年（50 戸）では、むしろ共同住宅の戸数を減らしている。

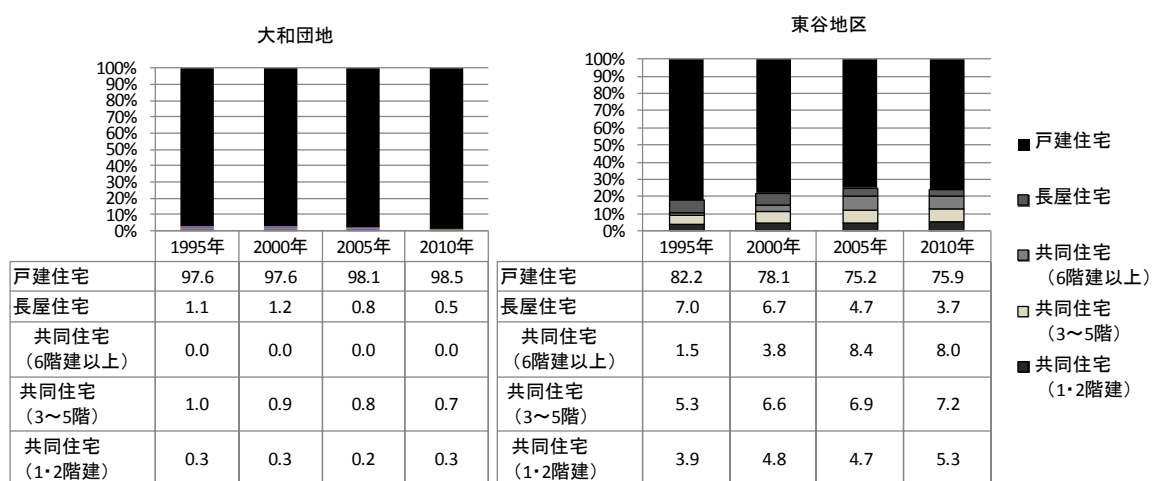
このように、住宅の建て方では、大和団地で戸建住宅に著しい偏重傾向がある。一方、東谷地区では、戸建住宅の供給量が多いものの、多様な住宅が供給されているこ

とがわかる。したがって、大和団地と東谷地区では、住宅の建て方においても顕著な違いあることが明らかになった。

なお、開発台帳における、大和団地の共同住宅及び長屋住宅の戸数（図 4-9-1）は、新たな土地利用によって供給された戸数をカウントしたものである。一方、国勢調査では、全戸数をカウントしている（図 4-9-2）。したがって、図 4-9-1 と図 4-9-2 の戸数は、異なる数値となっている。

4-4-5-3 住宅の建て方別の人口

図 4-9-3 は、戸建住宅、長屋住宅、共同住宅（1・2 階、3～5 階及び 6 階以上）に居住する全ての人口に、住宅の建て方別に居住する人口が占める割合を示したものである。ここでも大和団地（同図左）においては、戸建住宅の人口が各年とも 97%以上となっており、戸建住宅に居住する人口が顕著であることがわかる。そして、共同住宅及び長屋住宅に居住する人口は戸建住宅に比べると無視できるほど少ない。



出典：国勢調査を基に筆者作成

図 4-9-3 住宅の建て方別の人口の推移

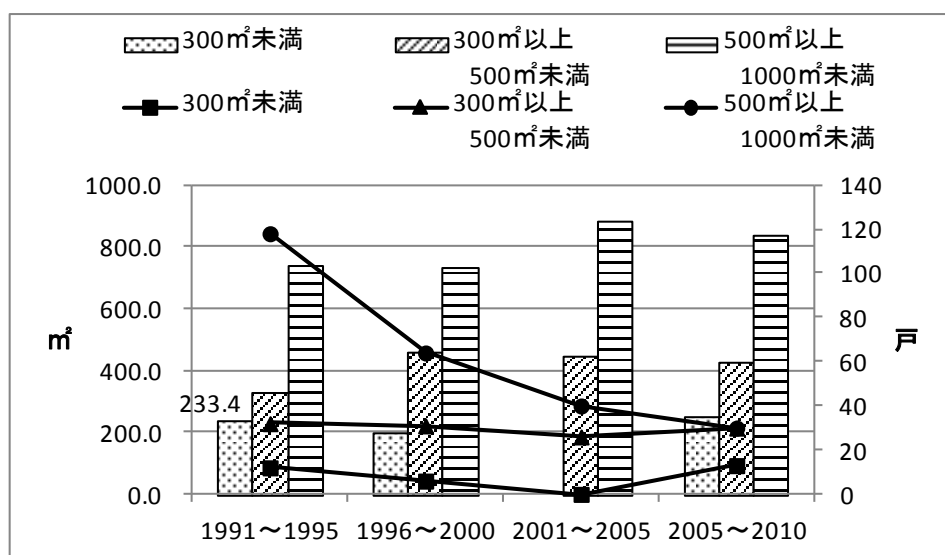
東谷地区（同図右）では、戸建住宅の居住者は、全体の約 75%から約 82%となっている。長屋住宅の居住者は、7.0%（1995 年）から 3.7%（2010 年）に年々減少している。共同住宅の居住者は、共同住宅全体では、10.7%（1995 年）から 20.5%（2010 年）に年々増加している。1・2 階、3～5 階及び 6 階以上の別でみると、6 階以上で 2005 年から 2010 年に 8.4%から 8.0%と微減しているものの、それ以外では増加傾向にある。したがって、東谷地区における住宅の建て方別の人口では、戸建住宅が多くを占めるものの、共同住宅の人口が増加傾向であることがわかる。とりわけ 1・2 階や 3～5 階の小・中規模の共同住宅の人口が、6 階以上の比較的規模の大きな共同住宅の人口と大差がない。したがって、東谷地区では、多様な規模の共同住宅が供給されていることが

わかる。とりわけ小・中規模の共同住宅が建てられる敷地は、比較的小さな敷地面積であると考えられる。小さな敷地における共同住宅は、例えば、土地所有者が資産運用のための賃貸経営による共同住宅が多いと考えられる。賃貸の小規模の共同住宅は、若年齢層の需要が見込まれることが想定されるため、このような住宅が供給されれば、若年齢層の新規居住の促進につながる可能性がある。

4-4-6 東谷地区での共同住宅の敷地面積と供給戸数

前節では、大和団地及び東谷地区における住宅の建て方に顕著な違いがあることが明らかとなった。特に、共同住宅では、1・2階建という比較的小規模の共同住宅（以下、「小規模共同住宅」という。）にも一定の人口が存在することがわかった。そこで、東谷地区において供給されている小規模共同住宅は、どのような敷地面積に、どのくらいの戸数が供給されているのかについて検証する。

データは、開発台帳に1991年から2010年の20年間に記載された内容を調査した。図4-10に、東谷地区における1000㎡未満の敷地面積で供給された共同住宅を示した。敷地面積（同図、棒グラフ、左軸）で300㎡未満の敷地では、平均で233.4㎡の敷地面積が小規模共同住宅の敷地として利用されている。300㎡未満の敷地における供給戸数（同図、折線グラフ、右軸）をみると、2001～2005年に供給がないものの、2005年から2010年までの5年間で13戸が供給されている。敷地面積が500㎡未満、1000㎡未満と大きくなるにつれて、より多くの戸数が供給されていることがわかる。



出典：開発台帳を基に筆者作成

図4-10 東谷地区における1000㎡未満の敷地面積における共同住宅の状況

このように、東谷地区では、1000㎡未満の比較的小さい敷地においても、共同住宅が

供給されている。とりわけ 300 m²未満の敷地では、平均で 233.4 m²の敷地面積において共同住宅が供給されている。

大和団地では、共同住宅が供給されてこなかったが、大和団地における戸建住宅の平均敷地面積は 226 m²となっている。この面積 226 m²は、建築確認台帳に記載のある 1970 年から 2010 年の 41 年間の、大和団地における戸建住宅の建築確認申請を調査して得た面積である。この 226 m²は、東谷地区で共同住宅が供給された敷地面積 233.4 m²と比べると、広さに大差がない。したがって、東谷地区において 233.4 m²の敷地面積で共同住宅が供給されていることは、大和団地においても戸建住宅の敷地として利用されている敷地に、共同住宅を供給することが可能であることを示唆している。

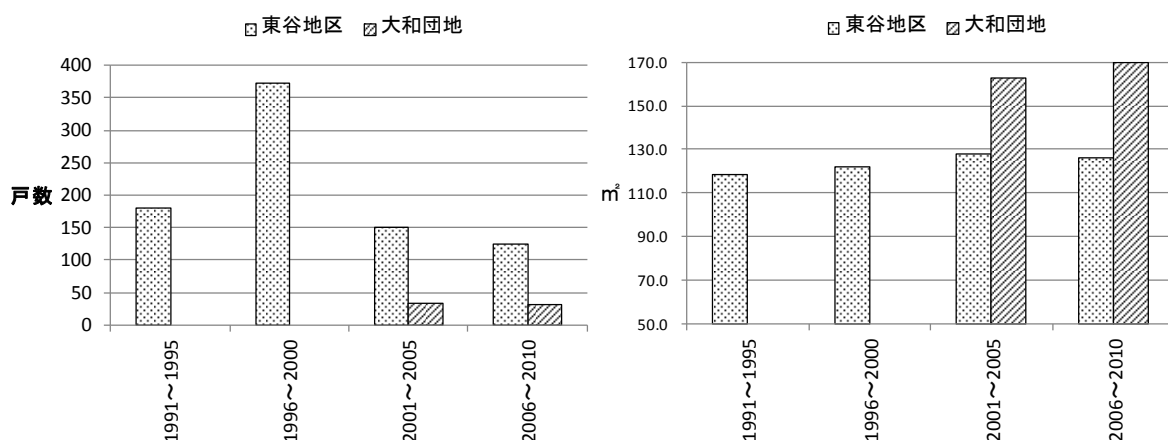
小規模共同住宅は、東谷地区における供給量はそれほど多くはない。しかし、地域に多様な住宅の建て方を誘導する場合や、若年齢層の新規居住を促進しようとする場合には、住宅の建て方の一つの選択肢となり得るものと考えられる。

4-4-7 土地の細分化によって供給される戸建住宅の平均敷地面積

ミクロの都市計画の内容のうち、戸建住宅の最低敷地面積は、大和団地で 150 m²から 165 m²、東谷地区で 100 m²から 120 m²であった。したがって、戸建住宅の最低敷地面積の基準は、大和団地と東谷地区では約 1.5 倍の差がある。この差による影響を明らかにするために、土地を新たに細分化して、戸建住宅の敷地として供給する場合の土地利用に着目する。そして、戸建住宅の最低敷地面積の基準の差が、実際に供給される宅地面積にどのように反映されているのかを分析する。データは、開発台帳に記載されている 1991 年から 2010 年の 20 年間のデータから、土地の細分化を行った土地利用を調査した。なお、土地の細分化によって供給された敷地に戸建住宅が供給されたことと、供給された戸建住宅の敷地面積の調査には、建築確認台帳のデータを用いた。建築確認台帳では、戸建住宅の建築確認申請の住所と、開発台帳の細分化された土地の住所が一致しておれば、土地の細分化による敷地に戸建住宅が供給されたことと、敷地面積がわかる。

このようにして、土地を細分化して戸建住宅の敷地が供給された状況を、図 4-11 に示した。同図からは、大和団地で、2000 年までは土地を細分化する行為が行われていないことがわかる。同図左は、供給された戸建住宅の戸数を示しており、東谷地区で多くの土地の細分化が行われている。一方で、大和団地での土地の細分化による戸建て住宅の供給は、2001 年以降、2010 年までに 65 戸が供給されたに過ぎないことがわかる。また、同図右は、供給された戸建住宅の平均敷地面積を示しており、大和団地で約 170 m²、東谷地区では約 120 m²となっている。大和団地と東谷地区で約 1.5 倍の差となっており、この差は、ミクロの都市計画の内容である、最低敷地面積の差に概ね合致している。したがって、土地を細分化した際の戸建住宅の最低敷地面積は、ミクロの都市計画の基準の影響を顕著に受けていることがわかる。また、大和団地にお

ける比較的広い最低敷地面積の基準が、大和団地で敷地の細分化がほとんど行われていない実態をもたらしていることが考えられる。

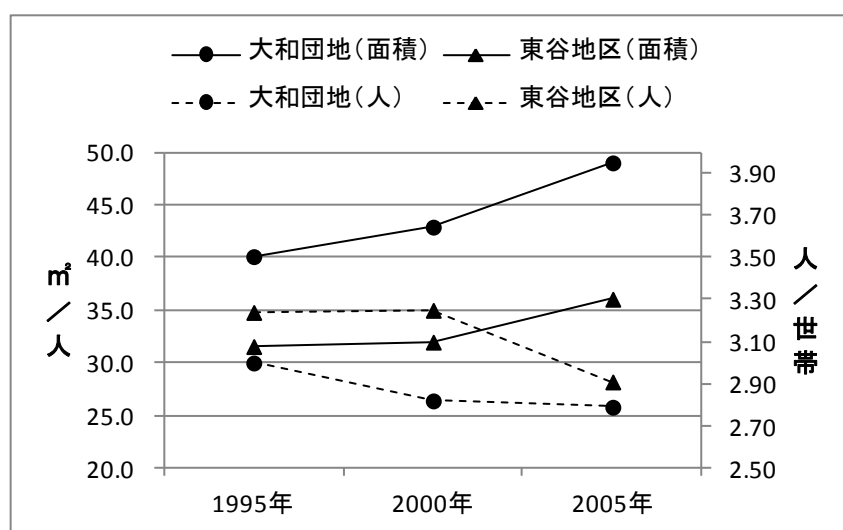


出典：開発台帳を基に筆者作成

図 4-11 土地の細分化によって供給された戸数と平均敷地面積

4-4-8 1人当たり延べ面積と平均世帯人員

ニュータウンは、サラリーマンのベッドタウンとして庭付き戸建住宅を供給してきた。いわゆる「ゆとりある住宅」である。これはニュータウンの大きな特徴であり、既成市街地とのもっとも大きな違いといえる。そこで、大和団地と東谷地区における戸建住宅を対象とした「1人当たり延べ面積」と「平均世帯人員」を比較することで、両地区のゆとりある住宅としての違いを検証する。



出典：国勢調査を基に筆者作成

図 4-12 1人当たり延べ面積と平均世帯人員の推移

1人当たり延べ面積(図4-12、左軸、実線)では、大和団地において40.1㎡/人(1995年)から49.0㎡/人(2005年)に推移している。東谷地区の推移では、31.6㎡/人(1995年)から36.1㎡/人(2005年)となっている。両地区の差は、1995年で1.26倍、2005年で1.35倍である。前節でみた戸建住宅の敷地面積は、1.5倍の差があったことを考えると、この1人当たりの延べ面積の差は、ニュータウンと既成市街地との差としては、むしろ当然であると理解できる。

なお、1人当たり延べ面積は、旧住宅建設計画に基づく住宅建設五箇年計画に、誘導居住水準として位置づけられていた。現在では、住生活基本法に基づく住生活基本計画に誘導居住面積水準として位置づけられている。誘導居住面積水準を表4-5に示した。この水準と、大和団地及び東谷地区における一人当たり延べ面積とを比較する。誘導居住面積水準(一般型3人)33.3㎡に対して、東谷地区の1人当たり延べ面積31.6㎡(1995年)は小さいが、ほぼ同水準であるといえる。一方、大和団地の40.1㎡は、それを大きく上回り、高い水準となっている。なお、2005年のデータを用いて分析しているのは、2010年の国勢調査では、総延べ床面積を算出していないことによる⁽⁴⁾。

表4-5 住性格基本計画による誘導居住面積水準

		世帯人数別の面積(例) (単位:㎡)			
		単身	2人	3人	4人
誘導居住 面積水準	〈都市居住型〉 都心とその周辺での 共同住宅居住を想定	40	55 (27.5) 【55】	75 (25) 【65】	95 (23.75) 【85】
	〈一般型〉 郊外や都市部以外での 戸建住宅居住を想定	55	75 (25) 【75】	100 (33.3) 【87.5】	125 (31.25) 【112.5】

()内は、1人当たりの面積
【 】内は、3～5歳児が1名いる場合

出典：国土交通省の資料を基に筆者作成

平均世帯人員(図4-12、右軸、点線)は、大和団地で3.24人(1995年)から2.91人(2005年)に推移している。東谷地区での推移は、3.00人(1995年)から2.79人(2005年)となっている。ここで、大和団地の平均世帯人員2.91人(2005年)は、東谷地区の平均世帯人員3.00人(1995年)と同様の値を示していることに着目したい。これは、現時点で、大和団地において、東谷地区と同等の比較的小規模な戸建住宅が供給されたとしても、1人当たり延べ面積は、東谷地区における1995年の水準を維持できること示している。すなわち大和団地において、比較的厳しく最低敷地面積を規制しなくても、一定の1人当たり延べ面積が確保できることを示唆している。

4-4-9 小括(戸建開発団地と既成市街地の比較)

大和団地におけるミクロの都市計画の影響を分析するために、区域が隣接し、立地

条件の類似した、ミクロの都市計画の強度が異なる既成市街地（東谷地区）と関係データを用いて比較を行った。

その結果、高齢化率及び年少人口比率の比較では、ともに大きな違いがみられた。これは、若年齢層の新規居住が大和団地で促進されにくい一方、東谷地区では促進されたことが推察される。なお、年少人口比率では、大和団地で微増の傾向となっており、今後もこの傾向が継続するか否かについては、注視していく必要がある。

戸建住宅の供給状況の比較では、住宅の建て方に規制のない東谷地区においても、戸建住宅のみに規制している大和団地と同様に、戸建住宅が供給されていた。大和団地において供給されている新規の戸建住宅のうち、81%（799 件）が新規の居住者である可能性があるものの、大和団地全体の人口減少に歯止めをかけるまでには至っていないことが明らかとなった。

住宅の建て方の比較では、東谷地区においては、共同住宅や長屋住宅を含め多様な住宅が供給されている一方で、大和団地では戸建住宅に著しく偏重しており、ミクロの都市計画による顕著な違いであることが明らかとなった。共同住宅の建て方では、東谷地区で、とりわけ小規模共同住宅が供給されていることが明らかとなった。また、小規模共同住宅は、大和団地の敷地規模においても供給が可能であることが示唆された。

戸建住宅の最低敷地面積の比較では、土地の細分化によって実際に供給された戸建住宅の敷地面積で、ミクロの都市計画の基準が反映されていることが明らかとなった。大和団地では、土地の細分化による戸建住宅の供給が、東谷地区と比べて著しく少なかった。大和団地における戸建住宅の最低敷地面積の基準は、東谷地区の約 1.5 倍となっており、今後も大和団地において、土地の細分化による戸建住宅の供給が促進されないことが懸念される。

戸建住宅における 1 人当たり延べ面積と平均世帯人員の比較では、2005 年の東谷地区における 1 人当たり延べ面積が、1995 年の大和団地の水準と同等であることが明らかとなった。これは、大和団地のミクロの都市計画の内容が東谷地区と同様の基準であったとしても、大和団地における住宅の居住環境は、一定の水準が保たれることを示唆している。

以上、複数のデータ分析から、大和団地の比較的厳しいミクロの都市計画の影響として、戸建住宅に著しく偏った住宅の建て方、土地の細分化による戸建住宅の供給が促進されないことが明らかとなった。また、大和団地での小規模共同住宅の供給は、1 敷地においても可能性があり、隣接する敷地を合わせて敷地面積を広くすれば、より促進できる可能性が示唆された。

このように、大和団地では、東谷地区と比べて共同住宅や土地の細分化による戸建住宅の供給量が、著しく少ないことが明らかとなり、若年齢層の新規居住の促進を抑

制している可能性が考えられる。したがって、大和団地において、若年齢層の新規居住を促進しようとする場合には、ミクロの都市計画のルール変更を検討することが求められる。なお、若年齢層の新規居住の促進は、そのために必要な住宅供給がミクロの都市計画による規制の影響を強く受けると考えられるが、それ以外の影響を併せて考察する必要があることを付け加えておく。

4-5 まとめ（第4章）

本章では、戸建開発団地のミクロの都市計画が、住宅の建て方に顕著な偏りを生じさせていることが明らかとなった。戸建開発団地で住宅の建て方に多様性を持たせるためには、共同住宅を誘導したり戸建住宅の最低敷地面積を小さくしたりする必要がある、そのためにミクロの都市計画のルール変更を行うことが考えられる。

しかし、ミクロの都市計画のルール変更によって、共同住宅を誘導するといっても、にわかにはイメージすることが難しいかもしれない。そこで、実例を用いて説明したい。図 4-13 は、東谷地区に建設された賃貸の小規模共同住宅や長屋住宅（以下、「賃貸小規模共同住宅等」という。）である。左側が面積約 400 m²の敷地に 6 戸 1 の長屋住宅が、右側が面積約 240 m²の敷地に 4 戸 1 の共同住宅が建設された事例となっている。



図 4 - 1 3 東谷地区における小規模賃貸共同住宅等

一方、図 4-14 は、大和団地における空地の事例である。図 4-13 の事例と照らし合わせると、これらの空地には、敷地面積の規模から、賃貸小規模共同住宅等の建設が可能であることがわかる。

なお、賃貸小規模共同住宅等を建設した場合には、駐車場の確保、居住者のモラル、建物本体や周囲の景観など、ソフトを含めた様々な課題が想定される。したがって、大和団地のような戸建開発団地において、賃貸小規模共同住宅等を建設する場合には、敷地面積など物理的な要素だけをクリアするだけでは不十分であろう。しかし、賃貸

小規模共同住宅等の建設を検討する場合には、まず、物理的な要素がクリアされることは、住民など関係者が、これらの住宅に対する理解を深めるうえでも、非常に重要なことと考えられる。



図4-14 大和団地における空地の一例

図4-15は、大和団地において面積約235㎡の敷地に2戸1の長屋住宅が建設された事例である。このような戸建住宅以外の建設は、数少ない事例であるが、大和東1丁目の地区計画を策定するきっかけになってしまった。現在、大和東1丁目では、このような住宅は、地区計画の制限によって建てることができなくなっている。しかし、同図右側に示したように、この住宅には三輪車などがあり、低年齢の子供が居住していることがわかる。したがって、ミクロの都市計画のルール変更によって、賃貸小規模共同住宅等を誘導することは、若年齢層の新規居住の促進につながると考えられる。



図4-15 大和団地における小規模賃貸共同住宅

なお、ミクロの都市計画のルール変更は、例えば、戸建開発団地全体を一気に共同住宅化するなど、極端な結果を求めているのではない。戸建開発団地の再生政策は、一律に厳しいミクロの都市計画をやめ、住宅の建て方や戸建住宅の最低敷地面積に幅

を持たせることにより、多様な住宅の建て方を誘導し、徐々に地域のソーシャルミックスが実現していくような、長期的な取組みを想定している。

戸建開発団地におけるミクロの都市計画のルール変更を考えるうえでは、住民意識や住環境保全の方策など、ソフトを含めた幅広い課題が想定される。現在の住民は、一般的に、これまでの住環境を維持保全しようとする意識が強いことが考えられる。したがって、住民が、自ら進んでミクロの都市計画のルール変更を行うことは、想定されにくい。そこで、ミクロの都市計画のルール変更を検討するきっかけを見出すためには、戸建開発団地における人口減少や、少子高齢化などの現状、今後の地域のあり方などに関して、住民意識を調査する必要がある。それによって、ミクロの都市計画のルール変更を行う際の課題を明らかにすることができれば、戸建住宅団地の再生政策に取り組むきっかけになると考えられる。

【補注―第4章―】

- (1) 「川西市ふるさと団地再生協議会」は2011.10.31に発足。2011.12.6、川西市政策課ヒアリングによる。
- (2) 2011.10.20、川西市開発指導課ヒアリングによる。
- (3) 2012.3.10、販売当初の事情を知る住民ヒアリングによる。
- (4) 2012.3.1、兵庫県統計課ヒアリングによる。

第5章 ミクロの都市計画のルール変更を検討するための課題

5-1 調査目的

市街地拡大の象徴ともいえるニュータウンでは、人口減少や少子高齢化などの問題が指摘されるようになって久しい。共同住宅が主体の公的開発によるニュータウンでは、公的資金による共同住宅の建替えが進められる事例が見受けられるようになった。一方、100%民間資本によって開発された戸建開発団地では、公的開発によるニュータウンと比べると、対策が遅れているように思われる。

戸建開発団地におけるミクロの都市計画に着目すると、ミクロの都市計画の目的は、もっぱら住環境の維持保全であったことは、第2章（2-3-1）で触れた。戸建開発団地における、ミクロの都市計画の主な内容は、住宅の建て方を戸建住宅のみに規制したり、戸建住宅の最低敷地面積を広く設定したりするなど、比較的厳しい内容が見受けられる。第4章で検証した大和団地においても、ミクロの都市計画が、比較的厳しい内容となっていた。

ミクロの都市計画は、入居後40年以上が経過して、住環境の維持保全という当初の目的は達成したといえる。しかし、ニュータウンでは、人口減少や少子高齢化などの問題を抱えるようになり、ニュータウンを再生するための対策が必要とされている。ニュータウンの再生政策は、第2章（2-2-2）で述べたように、多様な視点から取り組まれることが求められている。そして、ニュータウンに多様な世帯・世代、とりわけ若年齢層の新規居住が促進され、地域のソーシャルミックスが推進されることが必要であると考えられる。しかし、ミクロの都市計画は、若年齢層の新規入居を促進させようとしても、それをミクロの都市計画が積極的に導くものではない。加えて、住宅の建て方を、戸建住宅のみとしているミクロの都市計画では、集合住宅を建設することができない。これは、第2章（2-2-2）でみたような、戸建開発団地における再生のシナリオを推進する妨げとなる可能性がある。したがって、戸建開発団地において、若年齢層の新規居住を促進させるためにも、ミクロの都市計画のルール変更を検討し、実現していくことが必要なのではないだろうか。

本章では、ニュータウンにおける、ミクロの都市計画のルール変更を検討する際の課題を明らかにする。ミクロの都市計画は、開発当初のまだ宅地の販売が始まっていない時期であれば、開発者や行政が一方的に策定することもできる。しかし、ミクロの都市計画のルール変更は、すでに居住している住民に大きな影響を与えるため、対象とする地域住民の合意形成が不可欠となる。加えて、ミクロの都市計画は、住民に最も身近なルールである。そのため、ミクロの都市計画のルール変更を検討する場合には、住民自らが考え、取り組んでいくことが求められよう。したがって、本章では、ミクロの都市計画のルール変更を検討する際の課題について、住民意識からの考察を行う。

ルール変更の検討にあたって主体となる住民は、年齢、家庭環境、居住年数などの違いから、期待するまちの将来像は一樣ではないことが想定される。そこで、ミクロの都市計画のルール変更を検討するうえで、住民の意識からアプローチすることに本章の意義があると考ええる。

さらに、小林¹⁰⁰は、都市づくりにかかわる力を行政によるコントロールの力（規制）、近隣社会によるコミュニティの力（協働）、民間企業によるマーケットの力（市場）の3つに大別したうえで、コミュニティの力とマーケットの力を結集して「持続可能」と「創造性」ある都市づくりを行うことが必要であると指摘している。そこで本章では、ミクロの都市計画のルール変更を検討するための課題として、コミュニティの力、すなわち地域住民に加えて、マーケットの力、すなわち市場からの考察を加える。

適切なルール変更が実現すると、現在の住環境を維持したままで多様な住宅の建て方、例えば、土地を細分化した敷地での戸建住宅や、若年齢層向けの賃貸の小規模共同住宅や長屋住宅を誘導することが期待できる。その結果、若年齢層の新規居住が促進され、地域のソーシャルミックスの推進につながる可能性が出てくると考えられる。

5-2 調査の対象と方法

本章では、前章でミクロの都市計画の影響が明らかとなった大和団地（兵庫県川西市）を対象に、今後のミクロの都市計画のルール変更を想定して、民間デベロッパーと住民の意識調査を行った。

まず、住民意識調査の前提として、デベロッパーのヒアリングを行った。ヒアリングの目的は、ミクロの都市計画のルール変更が行われて、戸建住宅以外の多様な住宅の建て方が供給された場合に、その住宅が市場性をもつかどうかを確認することである。そこで、ヒアリングの対象は、大和団地の状況を良く知るデベロッパーを選定した。このデベロッパーは、大和団地の開発者であり、現在、川西市ふるさと団地再生協議会のメンバーでもある。川西市ふるさと団地再生協議会は、市内の代表的な3つのニュータウン（大和団地、多田グリーンハイツ及び清和台）を対象として、前章で取り扱った高齢化率、年少人口比率及び人口動態に加えて、空地空家率などを調査している。そのメンバーでもあるデベロッパーは、大和団地におけるこれらの現状を把握しており、大和団地の再生をデベロッパーの立場から模索している。

住民意識調査は、住民ヒアリング及び住民アンケートの手法を用いて行った。ヒアリングでは、大和団地における人口減少や少子高齢化などの問題や、ミクロの都市計画への住民意識などについて、アンケートでは、若年齢層の新規居住への住民意識などについて確認した。

これら住民意識調査の分析結果から、住民が主体となってミクロの都市計画のルー

ル変更を検討する際の課題を抽出した。

最後に、本章で明らかになったことを踏まえ、戸建開発団地における住民が主体となって取組むニュータウン再生のプロセスについて考察する。

5-3 大和団地におけるミクロの都市計画の内容

表 5－1 大和団地におけるミクロの都市計画

種 別	地 区 名	面積 (ha)	面積の 割合 (%)	建築規制の種別と内容	
				住宅の建て方	戸建住宅の 最低敷地面積 (㎡)
紳士協定	全域（～1997年）	172.8	100	1敷地 1戸建住宅	—
指導要綱	1 低専	119.5	69.1	—	150
	1中高	4.3	2.5		120
	上記以外	5.5	3.2		100
地区計画	大和東1丁目	29.4	17.0	戸建住宅のみ	165
	大和西1丁目 (一部)	4.8	2.8	戸建住宅 長屋住宅 (2戸以下)	150
	大和東2・5丁目 (一部)	9.3	5.4	戸建住宅のみ	150

本節では、大和団地のミクロの都市計画について改めて整理をしておく（表 5-1）。まず、販売ときに、いわゆる紳士協定によるルールがあった。紳士協定の内容は、「1 敷地 1 戸建住宅」というもので、共同住宅や長屋住宅などの、戸建住宅以外の建て方が規制された。紳士協定が運用された背景は、大和団地の開発当時（1968 年）に、開発者が設置した下水処理プラントの処理能力との関係であった。汚水の計画処理量が決まっていたため、住宅の建て方を戸建住宅のみとせざるを得なかった。しかし、1997 年に大和団地から排水される汚水処理は、処理プラントから公共下水道に切り替えられた。これに伴って、大和団地からの汚水は、総量規制の必要がなくなり、紳士協定の必要もなくなった。しかし、約 30 年間運用が続いた紳士協定のルールは、現在でも一部の住民に意識されている。

次に、指導要綱では、戸建住宅の最低敷地面積が 150 ㎡となっている。したがって、土地を細分化する場合に、分割して生み出す敷地は、150 ㎡以上の面積を確保しなければならない。したがって、1 つの敷地を 2 つに分割しようとする場合には、300 ㎡以上の面積を有している土地でなければ分割することができない。敷地面積が 300 ㎡以上の宅地は、後述するアンケート調査の範囲では、「自宅の敷地面積（問 5）」に対する回答（n=458）のうち 51 回答（約 11%）であり、ごく少数の宅地に限られる。

さらに、地区計画は、大和東 1 丁目（策定面積 29.4ha）、大和西 1 丁目（策定面積 4.8ha）及び大和東 2, 5 丁目（策定面積 9.3ha）の 3 つの地区で策定されている。と

りわけ大和東1丁目では、戸建住宅の最低敷地面積を165㎡、住宅の建て方を戸建住宅のみとしており、比較的厳しい内容となっている。大和西1丁目では、戸建住宅の最低敷地面積を指導要綱と同じ150㎡、住宅の建て方を共同住宅等（2戸1まで）を認める内容となっている。しかし、大和西1丁目では、共同住宅等（2戸1まで）を認めているが、戸建住宅以外の住宅の建て方が、積極的に誘導される状況はみられない。なお、大和東2・5丁目は、入居時期が比較的新しく、少子高齢化もそれほど顕在化していないため、本研究の対象から除外することとした。

このように、大和団地におけるミクロの都市計画は、紳士協定による1敷地1戸建住宅にはじまり、現在では、指導要綱による最低敷地面積150㎡、さらに地区計画による上乗せ規制が存在する地域がある。

5-4 デベロッパーへのヒアリング

5-4-1 ヒアリングの内容と結果

デベロッパーへのヒアリング⁽¹⁾は、ミクロの都市計画のルール変更が行われたとして、多様な住宅の建て方が供給された場合に、それらに対して市場がどのように反応するのかを知ることを主な目的に実施した。市場の反応とは、土地が細分化されて比較的小さな敷地に戸建住宅が供給されたり、賃貸共同住宅などが供給されたりした場合の、それらに対する需要の有無である。ヒアリングの内容は、大和団地に対する現状と将来の展望、ミクロの都市計画の存在意義、細分化された宅地や賃貸共同住宅等の市場性、地域の活性化に向けた現在の具体的な取り組みなどである。これらヒアリングの内容と、それに対する結果の概要を表5-2に示した。

表5-2 デベロッパーへのヒアリング結果の概要

	ヒアリングの内容	ヒアリングの回答
1	大和団地の現状と将来の展望について	空地空家にしても所有者は高所得層のため困らない。そのため、不動産の流動性は見込みにくい。一方で、近所迷惑はかけたくないと思っている。
2	ミクロの都市計画の存在意義について	住環境の保全からこれまでは良かったが、これからはどうか。
3	宅地の細分化と賃貸住宅の需要について	十分にあるが、戦略が必要。供給される住宅の質や業者の姿勢も大切。
4	団地対策の実績と取り組みについて	第1世代の近くへの第2世代の居住を促進してはどうか。他地域では空地进行を農地化する取り組みもある。空地空家を有効利用するためのメニューを細かく用意する。
5	その他	空地空家の情報が入りにくい。 土地所有者に借地目的の適切な説明が必要。

5-4-2 ヒアリング結果の分析

リアリングの回答から、考察を以下にまとめた。

1. デベロッパーは、「大和団地の空地空家の所有者は、積極的に空地空家を貸したり、売却したりする土地活用は考えておらず、空地空家は単に放置される可能性が高い。一方で、空地空家の所有者には、空地空家を放置することによって発生する問題によって近所に迷惑をかけたくないという意識がある」、と指摘する。したがって、第3者が空地空家を管理する手法としては、例えば、賃貸住宅や菜園など、地域のニーズとマッチするような土地利用を提案することが考えられる。

2. デベロッパーは、厳しいミクロの都市計画の存在は、住環境を維持保全する目的に対しては機能してきたと判断している。しかし、ニュータウンを再生する視点からは、人口減少や少子高齢化の状況を考えると、ミクロの都市計画の存在は、むしろ疑問視している。つまり、デベロッパーは、現在の住宅の供給状況、すなわち比較的面积が広い敷地において供給される戸建住宅が、若年齢層のニーズとマッチしないことも踏まえて、ミクロの都市計画の内容には一考の余地があると考えている。

3. デベロッパーは、ミクロの都市計画のルールが変更されて、土地の細分化による小規模な戸建住宅や、共同住宅等が供給された場合に、それらに対する市場性が見込めるという認識を持っていた。ただし、それには、建物を含めた地域の景観や、新規の居住者に対応するための、住民による地域ルールが必要であることが指摘された。デベロッパーは、ある戸建開発団地において、大手デベロッパーが参入せず、地元工務店などで賃貸住宅事業が展開されている事例を挙げた。この場合に、供給される住宅の質の低下（無機質な軽量鉄骨造2階建ハイツなど）が殺風景な景観を生み出し、そこに入居する新規居住者の生活モラルの低さなどが問題になっているとのことであつた。そこで、デベロッパーがニュータウンの再生を担う場合には、改めて、住環境を維持保全するなどを目的とした地域のルールが、住民によって策定されることが望ましいと考えていた。これは、今後、ミクロの都市計画のルール変更を検討する際の重要な視点であると考えられる。

4. 大和団地での具体的な取組みとしては、大和団地で育ちながら、現在は他地域で暮らす第2世代が、大和団地に居住する第1世代の近くにUターンさせる取組みを実施するとのことであつた。Uターンする世帯には、金利を緩和するなどの措置を検討するとのことであり、一定の需要を見込んでいた。

5. その他として、2点の指摘があつた。1つは、空家空地の情報が、デベロッパーに入りにくいことである。空地空家を活用するためには、空家空地の状況や所有者に関する情報を知る必要がある。これらを把握することができるのは、隣近所に住む住民や地域の民生委員などに限られるであろう。加えて、空地空家が不動産として流通する場合には、所有者が能動的に不動産業者に依頼する場合が大半である。すなわち、ニュータウンの再生のために空地空家を政策的に活用しようとしても、空地空家の所有者情報を得るには限界がある。したがって、空地空家の有効活用は、積極的な展開

につながらない。

2 つ目の指摘は、空地空家を活用する場合の所有者への説明である。デベロッパーは、所有者が空地空家を貸与する場合に、固定資産税、経費及び節税対策などに関するメリットとデメリットについて、あらかじめ所有者に説明することが重要であるという。これは、空地空家の所有者情報を知ることができ、空地空家を利用できる可能性が見出せたとしても、所有者が安心して貸与できる仕組みを構築することが必要であるとの指摘である。

以上から、デベロッパーは、空地空家情報と所有者への説明責任、これらを一元的に取り扱えるような仕組みが地域にあれば、空地空家の有効活用が積極的に展開できると考えていることがわかる。

このように、ニュータウンの再生を模索しているデベロッパーは、土地の細分化による小規模な戸建住宅や、賃貸小規模共同住宅等の市場化を評価している。一方で、地域の秩序を維持するためのルール、空地空家に関する情報、及び、空地空家の所有者とのコミュニケーション、これらを必要としていることが明らかになった。

5-5 住民意識調査

5-5-1 住民ヒアリング

5-5-1-1 ヒアリングの目的と方法

ヒアリングは、住民が主体となってミクロの都市計画のルール変更を検討することを想定して、住民が大和団地の人口減少や少子高齢化の状況、そしてミクロの都市計画に関する意識を知ることがを目的に実施した。ヒアリングの方法は、「大和団地の30年後のまちの姿を考えるシンポジウム」と題して、住民に自治会館に集まってもらった⁽²⁾。シンポジウムには、約40名の住民の参加があった。参加者は、自治会、商店会、子育て支援、高齢者支援など、何らかの地域活動に携わる住民に加えて、小学生の時から自治会活動に関心を持つ男子中学生の姿もあった。

シンポジウムは、冒頭にセミナーを実施した。セミナーの内容は、大和団地の現状、とりわけ人口減少や少子高齢化の状況、ミクロの都市計画に関する「比較的広い最低敷地面積の存在」及び「住宅の建て方の戸建住宅への顕著な偏り」などを住民に説明した。さらに、前章で明らかにした、大和団地におけるミクロの都市計画による影響についても解説した。そのうえで、意見交換によるヒアリングを行った。

5-5-1-2 ヒアリングにおける住民意識

住民から出された意見は、住民それぞれが日常的に行っている活動に関連した意見が多かった。意見の主な内容を表5-3に示した。出された意見は「コミュニティ」、「高齢化社会への不安」、「商店街」及び「建築規制」の4つに分類することができる。

表 5－3 住民意見の主な内容

【コミュニティ】（14）		【高齢社会への不安】（5）	
1	新住民と旧住民でコミュニケーションが取れない。新住民のごみの出し方が悪い。でも言いづらい。（50代女性）	1	高齢者の面倒を誰がみるのか、高齢者がどうやって暮らしていくのかという不安がある。（70代男性）
2	新しく入居してきた人がいてもどんな人なのか分からない。つながりがいい。どうやって繋がりをつくればいいのか分からない。（50代女性）	2	介護を始めて誰にも頼れず孤立する感じがする。（60代女性）
3	旧住民と新住民の関わり方がうまく折り合わないといけない。いくら建物がきれいでも「つまらない街」と思われたらダメ。その辺に軸をおいてほしい。（60代男）	3	介護という2文字が重い。ふら一つと歩いているお年寄りが増えた。迷子カードを付けているお年寄りもいる。他の地域での対応などの情報がない。（60代女性）
4	子供は地域の人とかかわる機会が少ない。地域住民と小中学生の交流があれば良い。（男子中学生）	4	認知症の人が車を運転して危ない。（50代女性）
5	ジェネレーションギャップを感じる。もっと声かけなどが活発になれば良い。（60代男性）	5	地域では介護に関するアナウンスを4年くらい前からやっている。介護に関する相談ができる場所はある。（70代女性）
6	共働きでないと生活が不安。介護を抱えると地域の助けが必要。（30代女性）	【商店街】（5）	
7	子どもが小中学校を卒業したら、地域から疎遠になった気がする。（50代女性）	1	住民の活性化だけでなく、商店をもっと活性化させていかなければいけない。（70代男性）
8	子ども関係のつながりを無くした人に自治会などに参加してほしい。年寄りばかり増えるのではなく、新しい人がほしい。（60代女性）	2	十分危機的な状況。こういう話し合いの場をもっと設けるべき。しかし、インターネットで簡単に買い物が出る時代。（30代男性）
9	住民ひとり一人がボランティアなどで地域に参加してほしい。個人の考え次第だと思う。（70代男性）	3	同じような店が並んでいてもどちらを選ぶか、何か理由があるはず。（70代男性）
10	大和文庫（図書室）では退職した男性同士が知り合いになる場所となっている。このような場所も大和の先人達を作ってくれた。先人のがんばりを受け継いでいきたい。（70代女性）	4	住民も商店もどうしたら活気のある街になるのかを共に考える必要がある。活気のある街には店がたくさんある。（70代男性）
11	子育てグループがたくさんある。子育てが落ちつた人が若い子どもたちの面倒をみている。子育てしやすいまちNO.1を目指して、みんな育てる環境にしたい。そうすれば安心して若い人も入ってこれるのでは。（60代女性）	5	地域で買い物をしないといけませんが、商店が減っていき、品ぞろえが悪くなり、地域で買い物をしなくなる、という悪循環を感じる。（70代男性）
12	住民同士で話し合いをするべき。どんどんさびれて行く一方。（70代男性）	【建築規制】（3）	
13	住民で話し合いを持っていないのはモチベーションの問題では。もっと話し合いの場を設けられたらと思う。（30代男性）	1	建築の広さのルールについて詳しく教えてほしい。ルールは住民で変えられるのか。（60代男性）
14	自治会をはじめ地域での取組みなどをより知ってもらうためのパンフレットを作製した。住民が積極的に地域に参加するきっかけとなしてほしい。（60代男性）	2	家は残っても、相続人は帰ってこない。一戸建てなど古い。自分が生きているうちに話し合いたい。昔の考え方が変わってきている。（70代男性）
		3	老人ホームに行くとしても今まで慣れた関係でいたい。大和団地に老人ホームをつくるにはどのくらいのものなら建てられるのか。（70代男性）

住民意見は、多世代の交流及び新旧住民の関係など「コミュニティ」に関する意見が最も多く、高齢者対策など「高齢化社会への不安」、衰退する「商店街」への意見もあった。ヒアリングの目的であるミクロの都市計画に対しては、ルール変更に対して興味を示す一方で、住民自らがルール変更を検討することができること自体を知らないという意見があった。また、相続によって放置される戸建住宅を疑問視する意見や、老人ホームの建設を希望する意見もみられた。

コミュニティに関する意見のうち、新規居住者とのコミュニケーションへの不安は、アンケートの設問「若年齢層に対する住民の意識」に反映させた。また、老人ホームの建設を望む意見は、住宅の建て方に関する意見でもあり、第2章（2-2-2-2）で述べたような、ニュータウンの再生のシナリオ2に通じるものであると考えられる。しかし、ミクロの都市計画に対する意見は、ごく少数にとどまり、住民のミクロの都市計画に対する意識の低さが明らかになった。

5-5-1-3 小括（住民ヒアリング）

ヒアリングの結果から住民は、人口減少や少子高齢化に危機感を持っていた。また、高齢化社会への不安や住民同士のコミュニケーションをはじめとする、地域コミュニティの現状改善に高い関心が示された。一方で、ミクロの都市計画への関心は極めて低く、住民自らが、ミクロの都市計画のルール変更を発意できることも知られていなかった。しかし、老人ホームの建設を希望する意見は、住宅の建て方を戸建住宅のみとして住環境を維持保全しようとする、住民意識の変化につながる可能性がある。したがって、このような意見は、ミクロの都市計画を見直すきっかけになるという見方もある。

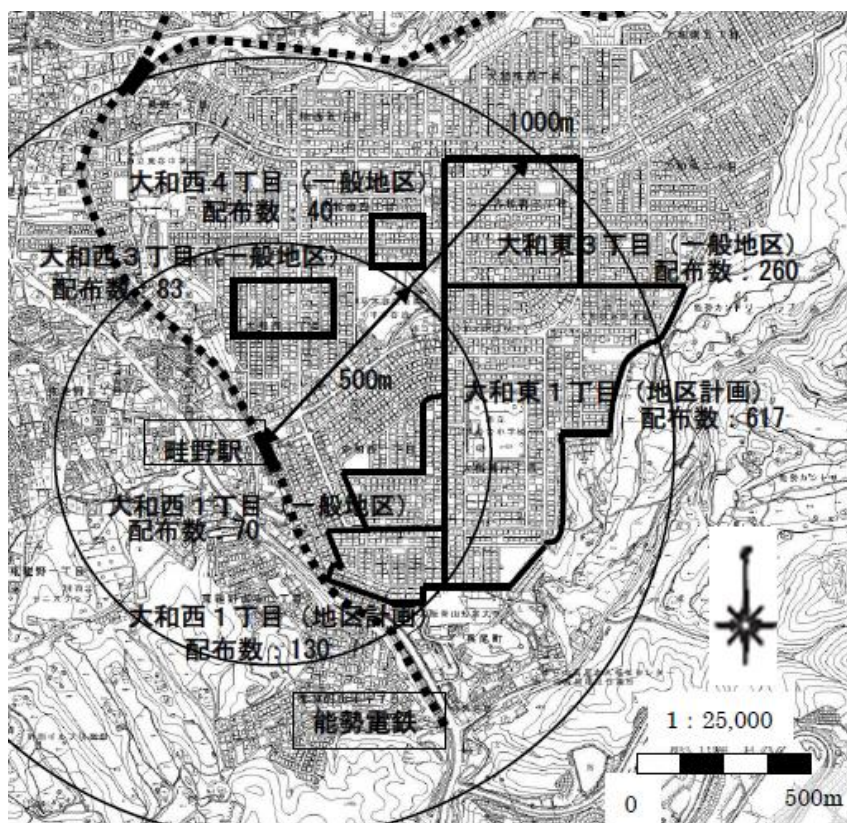
いずれにしても、住民が主体となってミクロの都市計画のルール変更を検討することは、住民の意識の低さからハードルの高いことが示唆された。したがって、ミクロの都市計画のルール変更を検討する場合には、ルール変更を放置することによるデメリットや、ルール変更を行うことによるメリットに関して、しっかりと住民に説明し、住民同士が議論できるように促していく必要があると考えられる。

5-5-2 住民アンケート

5-5-2-1 アンケートの目的と方法

アンケートは、アンケート結果の分析を通して、住民が主体となってミクロの都市計画のルール変更を検討する際の課題を明らかにし、ルール変更のために必要な知見を得ることを目的に実施した。

アンケートの方法は、配布は各戸ポスティング、回収は同封した返信用封筒による郵送とした。配布総数 1,200 戸に対し、回収率は 38.2%（回収数は 458 戸）であった。アンケートの配布範囲を図 5-1、配布数及び回収状況を表 5-4 にそれぞれ示した。アンケートの対象は、地区計画区域（東 1 丁目及び西 1 丁目）と地区計画の存在しない一般地区とした。なお、地区計画区域内に居住する住民の、地区計画に対する認知度は、約 20%⁽⁵⁾と低かった。したがって、アンケート結果の分析は、地区計画区域と一般地区をあわせた全体を対象に行った。



出典：川西市地形図を基に筆者作成

図 5－1 アンケート配布範囲

表 5－4 アンケート配布数及び回収状況

配布範囲	地区計画区域		一般地区			
	東1丁目	西1丁目	西1丁目	東3丁目	西4丁目	西3丁目
配布数 (全1,200戸)	617	130	70	260	40	83
回収数 (戸)	248	60	36	86		28
回収率 (%)	40.2	46.2	51.4	33.1		33.7
			36.3			
回収率（全体） (%)	38.2					

5-5-2-2 アンケートの調査項目と結果の概要

アンケートの調査項目は、大和団地の現状、若年齢層の新規居住、若年齢層へのイメージ、若年齢層の隣近所への居住、ミクロの都市計画の内容、回答者の属性など全24項目とした(表5-5)。回答者の属性では、年齢で60歳以上が74%、男女の差はほとんどなく、居住年数は20年以上が72%(図5-2左)で、世帯人員は1人と2人を合わせて60%(同図、右)となっており、少子高齢化の状況がうかがえた。

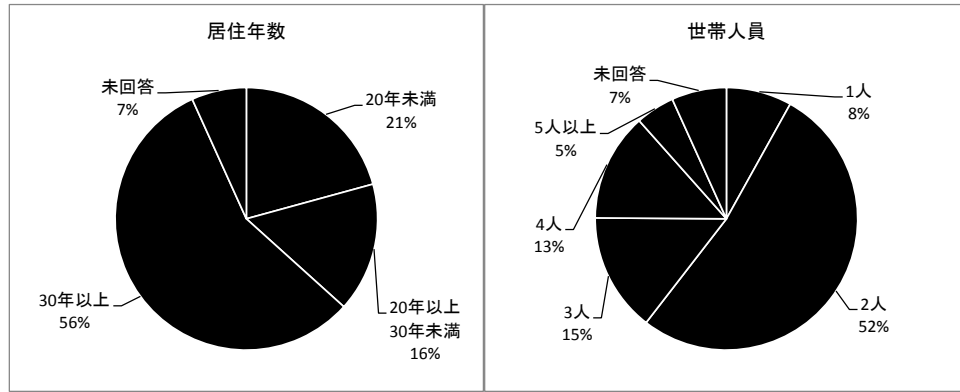


図 5－2 アンケート回答者の属性

表 5－5 住民アンケートの項目

問1	ご自宅周辺の現在の住環境について満足されていますか？	問14	共同住宅などを認めても良い、又は、検討してみても良い理由は何ですか	
	1 満足している(問2にお進みください)	1	大和団地に若い人が移り住む必要があるから	
	2 どちらかと言えば、満足している(問2にお進みください)	2	大和団地全体の人口を増やしていく必要があるから	
	3 どちらかと言えば、満足していない(問3にお進みください)	3	共同住宅などが建ったら、自分がそこに住みたいから	
問2	ご自宅周辺の住環境に満足している理由は何ですか？	4	その他	
	1 周辺の敷地が広く、ゆとりしているから	問15	共同住宅などを認める場合の規模(建物の大きさ)についてお聞きします	
	2 庭木や街路樹などの緑が多いから	1	特にこだわらない(高さは10m以下であることが法律で決まっています)	
	3 道路が広いから	2	小規模(2階以下、4戸程度まで)の規模なら認めても良い	
問3	ご自宅周辺の住環境に満足していない理由は何ですか？	3	共同住宅などの建物の大きさを認める場合の条件を検討しても良い	
	1 周辺の敷地が狭いから	4	その他	
	2 庭木や街路樹など緑の手入れが行き届いてないから	問16	小規模な共同住宅(2階以下、4戸程度)の賃貸住宅についてお聞きします	
	3 道路が狭いから	1	小規模であっても賃貸住宅が建つのは好ましくない(問17にお進みください)	
問4	現在のご自宅の広さについてどう感じていますか	2	賃貸住宅が建つことも必要である(問18にお進みください)	
	1 適切な広さである	3	賃貸住宅を認める条件を検討してみても良い(問18にお進みください)	
	2 広すぎる	問17	賃貸住宅が建つのは好ましくない理由は何ですか	
	3 狭すぎる	1	小規模であっても景観(見た目の街並み)が壊れるから	
問5	ご自宅の敷地面積はいくらですか(おおよその面積で構いません)	2	賃貸住宅に住む人は、何かにつけ身勝手なような気がするから	
問6	現在の少子高齢化と大和団地全体の今後についてお聞きします	3	賃貸住宅に住む人は、ゴミ出しなど地域のルールを守らなそうだから	
	1 少子高齢化は、このまま見守るしかない	4	賃貸住宅に住む人は、自治会へ加入しないなど地域から孤立しそうだから	
	2 活気あるまちにするためにも若い人が移り住んでほしい	5	その他	
	3 特に関心がない	問18	賃貸住宅も必要、又は、差つ条件を検討してみても良い理由は何ですか	
問7	若い人が大和団地に移り住む場合、若い人への印象をお聞きします	1	賃貸住宅が建てば、より若い人が増えそうだから	
	1 ゴミ出しなど地域のルールを守らない	2	賃貸住宅が建てば、大和団地に住む人が増えそうだから	
	2 自治会へ加入せず、地域に無関心	3	賃貸住宅が建てば、自分もそこに住みたいから	
	3 収入が低く、生活が大変	4	その他	
問8	小さな子供の泣き声などうるさいので迷惑	問19	あなたの住宅の隣に、小規模な共同住宅(2階建以下、4戸程度)が計画されたらどう思われますか	
	4 元気なので地域が明るくなる	1	絶対に認めたくない	
	5 体力があるので重いものを持つてもらえるなど頼れそう	2	大和団地の将来のために、認めていく必要性は感じる	
	6 子育てなど分からないことを教えてあげられる	3	条件(隣地との建物間隔や地域のルールなど)に関して納得できれば、共同住宅を認めても良い	
問9	その他	4	共同住宅を認める条件を話し合う機会があれば、参加して議論しても良い	
	1 若い人が大和団地に移り住むことについてお聞きします	5	その他	
	2 若い人が移り住むのは必要なので、自宅の隣近所に移り住んでも良い	問20	あなたの宅地について、今後の利用予定をお聞きします	
	3 若い人が移り住むのは必要だが、自宅の隣近所には移り住んでほしくない	1	このまま住み続ける以外は考えていない	
問10	自宅の隣近所に若い人が移り住む条件についてお聞きします	2	現在のまま売却して、大和団地内に住み替えたい	
	1 特に条件などはない	3	現在のまま売却して、大和団地以外に住み替えたい	
	2 ゴミ出しなど地域のルールを守ってほしい	4	できれば半分売却して、大和団地(今の敷地を含む)に住み替えたい	
	3 自治会へ加入するなど、地域活動に参加してほしい	5	できれば半分売却して、大和団地以外に住み替えたい	
問11	大和団地の戸建住宅の敷地面積についてお聞きします。	6	相続することになると思うので、被相続人が考えれば良い	
	1 住環境の保全のためには150平方メートル(市の基準)以上が必要	7	わからない	
	2 敷地が大きいと若い人が買えないが、仕方がない	8	その他	
	3 敷地が大きいと若い人が買えないので、ある程度小さくしても良い	問21	あなたの宅地建物について、以下の仕組みがあれば活用しようと思えますか	
問12	大和団地の将来を考えて、敷地面積を小さくするルールを検討しても良い	1	若い子育て世帯に貸すための「賃貸住宅バンク」	
	4 大和団地の将来を考えて、敷地面積を小さくするルールを検討しても良い		→ 将来、賃貸住宅として他人に貸してもよい	
	5 大和団地の将来を考えて、敷地面積を小さくするルールを検討しても良い	2	地域の宅地の有効活用のための、空地を集約する「集約宅地バンク」	
	6 その他		→ 将来、例えば、別の宅地と交換(等価)してもよい	
問13	住宅の建て方(戸建住宅、共同住宅、長屋住宅)についてお聞きします。	3	地域の貢献できる仕組みがあれば、宅地の有効活用を検討しても良い	
	1 共同住宅など戸建住宅以外は認めたくない(問13にお進みください)	4	自分の財産なので、相続以外に興味がない	
	2 共同住宅など戸建住宅以外を認めても良い(問14にお進みください)	問22	あなたは、あなたの宅地が地区計画の区域内であることをご存知ですか	
	3 認めるかどうかを、検討してみても良い(問14にお進みください)	1	内容まで知っている	
問14	共同住宅などを認めても良い理由は何ですか	2	聞いたことがあるが内容はよく知らない	
	1 景観(見た目の街並み)が壊れるから	3	知らない	
	2 ゴミ出しルールや路上駐車などで迷惑そうだから	問23	あなたの住宅の隣に、共同住宅(2階建以下、4戸程度)が計画されたら	
	3 人が増えて静かな環境がこわれるから	1	地区計画に反するので絶対に反対	
問15	自治会に加入しないなど地域から孤立しそうだから	2	条件(自宅との間隔や地域のルールなど)に関して納得できれば、共同住宅を認めていくように地区計画を改正しても良い	
	4 自治会に加入しないなど地域から孤立しそうだから	3	地区計画を改正する話し合いが持たれば、参加して議論しても良い	
	5 その他	4	その他	
		問24	あなたについてお聞きします	
問16	共同住宅などを認める場合の規模(建物の大きさ)についてお聞きします	【年齢】	1 50歳未満 2 50歳以上60歳未満 3 60歳以上70歳未満	
	1 小規模であっても賃貸住宅が建つのは好ましくない(問17にお進みください)	4 70歳以上80歳未満 5 80歳以上		
	2 賃貸住宅が建つことも必要である(問18にお進みください)	【性別】	1 男 2 女	
	3 賃貸住宅を認める条件を検討してみても良い(問18にお進みください)	【居住年数】	1 20年未満 2 20年以上30年未満 3 40年以上	
問17	賃貸住宅が建つのは好ましくない理由は何ですか	【世帯人数】	1 1人 2 2人 3 3人 4 4人 5 5人以上	
	1 小規模であっても景観(見た目の街並み)が壊れるから			
	2 賃貸住宅に住む人は、何かにつけ身勝手なような気がするから			
	3 賃貸住宅に住む人は、ゴミ出しなど地域のルールを守らなそうだから			
問18	賃貸住宅に住む人は、自治会へ加入しないなど地域から孤立しそうだから			
	5 その他			
	問19	あなたの住宅の隣に、小規模な共同住宅(2階建以下、4戸程度)が計画されたらどう思われますか		
	1 絶対に認めたくない			
問20	あなたの宅地について、今後の利用予定をお聞きします			
	1 このまま住み続ける以外は考えていない			
	2 現在のまま売却して、大和団地内に住み替えたい			
	3 現在のまま売却して、大和団地以外に住み替えたい			
問21	あなたの宅地建物について、以下の仕組みがあれば活用しようと思えますか			
	1 若い子育て世帯に貸すための「賃貸住宅バンク」			
	→ 将来、賃貸住宅として他人に貸してもよい			
	地域の宅地の有効活用のための、空地を集約する「集約宅地バンク」			
問22	あなたは、あなたの宅地が地区計画の区域内であることをご存知ですか			
	1 内容まで知っている			
	2 聞いたことがあるが内容はよく知らない			
	3 知らない			
問23	あなたの住宅の隣に、共同住宅(2階建以下、4戸程度)が計画されたら			
	1 地区計画に反するので絶対に反対			
	2 条件(自宅との間隔や地域のルールなど)に関して納得できれば、共同住宅を認めていくように地区計画を改正しても良い			
	3 地区計画を改正する話し合いが持たれば、参加して議論しても良い			
問24	あなたについてお聞きします			
	【年齢】			
	1 50歳未満 2 50歳以上60歳未満 3 60歳以上70歳未満			
	4 70歳以上80歳未満 5 80歳以上			
問25	【性別】			
	1 男 2 女			
	【居住年数】			
	1 20年未満 2 20年以上30年未満 3 40年以上			
問26	【世帯人数】			
	1 1人 2 2人 3 3人 4 4人 5 5人以上			

アンケート結果を概観すると、自宅周辺の住環境（問 1）には、90%近い人が満足している。その理由（問 2）は、敷地の広さ（平均敷地面積は 241 m²（問 5））からのゆとり、静かな環境、緑の多さなどが大半を占める。住環境への意識は、自宅の広さ（問 4）で 80%以上の人が適切な広さであると回答したことも含めて、高い満足度が示された。

少子高齢化への意識（問 6）では、約 90%がまちの活気を求めて若年齢層の新規居住を望んでいた。若年齢層へのイメージ（問 7）では、「地域が明るくなる」というプラスイメージが、「ごみ出しのルールを守らない」などのマイナスイメージを上回った。若年齢層の新規居住への賛成意見（問 8）では、「長期的展望から積極的な若年齢層の新規居住が必要」が約 80%を占めた。若年齢層が自宅の隣近所に居住すること（問 9）については、約 90%が「自宅の隣近所に住んでも良い」と答えた。

住宅の建て方に対する意識（問 12）では、「共同住宅など戸建住宅以外は認めたくない」が約 60%あり、「認めても良い」の約 30%を大きく上回った。共同住宅に反対の理由（問 13）としては、「景観が壊れる」が最も多く、「ごみ出しや違法駐車など」「自治会に加入しない」がこれに続いた。一方、共同住宅に賛成する場合の規模（問 15）については、「特にこだわらない」「小規模なら認める」「条件を検討しても良い」のそれぞれが同様の割合となった。さらに、賃貸共同住宅等（問 16）については、「認めない」が 40%を占めたのに対して、「賃貸共同住宅等も必要」と「認める検討をしても良い」をあわせると 50%を超えた。賃貸共同住宅等を認めない理由（問 17）としては、「景観が壊れる」「住民が身勝手」「地域のルールを守らない」「自治会に加入しない」が同様の割合を占めた。一方、賃貸共同住宅等を認める理由（問 18）としては、「若年齢層の増加」「大和団地の人口増加」が多かった。

5-5-2-3 アンケート結果の分析

本節では、アンケート結果を用いて、若年齢層の新規居住やそのために必要な小規模な戸建住宅及び賃貸小規模共同住宅等に対する住民意識に着目する。分析の対象とした調査項目は、①「若年齢層へのイメージ(問 7)」、②「若年齢層の居住への意識(問 8、問 9)」③「土地の細分化への意識(問 11)」、④「賃貸共同住宅等への意識(問 16)」及び⑤「賃貸共同住宅等に反対する理由(問 13)」とした。

① 若年齢層へのイメージ(問 7)

この項目では、調査前の仮説として、住民の抱く若年齢層に対するイメージは、住民ヒアリングの結果を踏まえると、どちらかといえば身勝手に自己中心的など、マイナスのイメージが強いのではないかと予想していた。しかし、アンケートの結果からは、そうではないことがわかった。

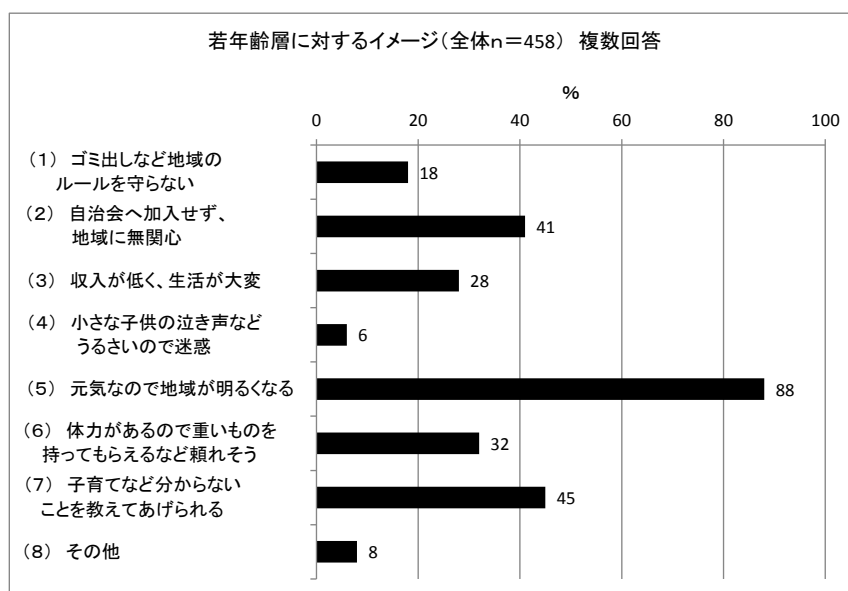


図 5 - 3 若年齢層へのイメージ

アンケート結果を図 5-3 に示した。若年齢層に対するイメージは、マイナスイメージである (1) 「ごみ出しなど地域のルールを守らない」 18%、(2) 「地域に無関心」 41%などに対して、(5) 「地域が明るくなる」 88%、(7) 「分からないことを教えてあげられる」 45%などのプラスイメージが大きく上回った。また、マイナスイメージを回答した人が、プラスイメージにも回答したという矛盾もみられたが、これは、プラスを思う一方で、マイナスを感じる人がいることを意味していると考えられる。したがって、若年齢層に対するイメージは、マイナスイメージもあるものの、若年齢層の新規居住で地域が明るくなるのを期待し、また、子育てなどの経験を通じて、交流を図ろうとする住民の意識が高く、プラスのイメージが強いことが明らかとなった。

表 5 - 6 若年齢層へのイメージにおけるその他の意見

肯定的な意見		否定的な意見	
1	若い人の考えや趣味などが参考になり刺激になる	1	共働きのためか交流が少ない。犬を飼っている人が多く道徳に欠けている。
2	良いところや役割を分担する	2	生活時間の夜型
3	積極的に地域に関わろうとしている	3	なるべく一定水準の経済力がある人に住んでほしい
4	防災ボランティアとして活動に積極的だ	4	持ち家の人はそれなりの収入があるので、子どもの教育もきちんとしているイメージがある。
5	迷惑なことはない。歓迎する。	5	まわりに関心がなく、温かみがないように思います。
6	活気が出る	6	住宅区分を狭くして土地を買いそう。でもそれはあまり好まない。
7	色々な人がいて街になる	7	高齢者とのつきあいを避ける恐れあり
8	街の活気	8	最近の若い人はルールは守らないし、近所にも住んでいるが不愉快
9	新しい世相が分かる・・・服装とか・・・	9	子供を叱る親のどなり声が耳障り。
10	アドバイスは受け入れてくれる	10	思いの外うるさいし迷惑を感じる
11	お互いに助け合える	11	自治会に未加入、ごみ出しルールなど既にコミュニティを乱している例がある
12	地域の活性化に繋がるから	12	隣近所と会話が少ない
13	行事が盛り上がる		
14	老若男女、共助の精神を大切に		

また、若年齢層に対するイメージのその他の回答として、41 件の意見が寄せられた。肯定的な意見が 14 件、否定的な意見が 12 件とほぼ同数で、どちらともいえない意見が 15 件あった。表 5-6 に肯定的な意見と否定的な意見を示した。否定的な意見のうち、1,7,8,10,11,12 は、若年齢層の生活モラルに対する意見であった。これら生活モラルに対する意見に対しては、新規に居住する際に、入居者に生活モラルに関する決め事を伝えるなど、地域ぐるみの取組みで解決を図ることができると考えられる。

② 若年齢層の居住への意識（問 8、問 9）

ヒアリングでは、新規居住者に対する印象が良くない意見がみられた。したがって、この項目では、調査前の仮説として、住民は若年齢層の新規居住は必要とする一方で、自宅の隣近所への居住には反対ではないかと予想していた。しかし、アンケートの結果からは、そうではないことがわかった。

「若年齢層の新規居住の必要性（問 8）」と「隣近所の居住への意識（問 9）」をクロス集計した結果を図 5-4 に示した。住民の意識は、若年齢層の新規居住の必要性で「積極的に呼び込む」の回答割合 69%のうち 90%以上が、また、「自然に任せる」の回答割合 28%のうち約 70%が、若年齢層の居住に対して「隣近所でも良い」と答えた。したがって、若年齢層の新規居住に対する住民意識は、自宅の隣近所への居住に関わらず強く望んでいることが明らかとなった。

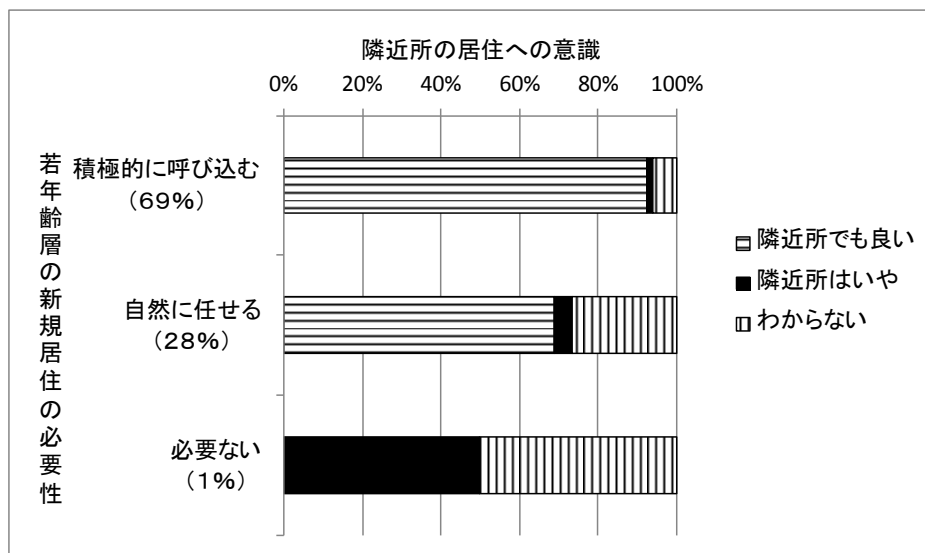


図 5-4 若年齢層の新規居住と居住への意識

③ 土地の細分化への意識（問 11）

住民が建築規制に対して住環境の維持保全に機能してきたと感じているとすれば、土地の細分化は、現状よりも小規模な住宅を誘導するため抵抗感が強いことが予想される。しかし、土地の細分化への賛否について、いくつかの理由・要因と合わせて聞

いたアンケート結果（図 5-5）では、必ずしもそうではなかった。それぞれの設問に「はい」と回答した数は、（１）「住環境保全のためには 150 m²（市の基準）以上が必要」が 322 件（70.3%）、（２）「敷地が大きいと若年齢層が買えないが、仕方ない」が 230 件（50.2%）、（３）「敷地が大きいと若年齢層が買えないので、ある程度小さくしても良い」が 205 件（44.8%）、（４）「隣地との離隔の確保など、環境に配慮できればある程度小さくしても良い」が 267 件（58.3%）、（５）「将来を考えて、敷地面積を小さくするルールを検討しても良い」が 191 件（41.7%）、（６）「その他」が 25 件（5.5%）であった。これらの結果からは、土地の細分化への是非は拮抗していることがわかる。また、認めたくないとする回答と認めても良いとする回答の両方があり、住民意識に迷いがあることが明らかとなった。

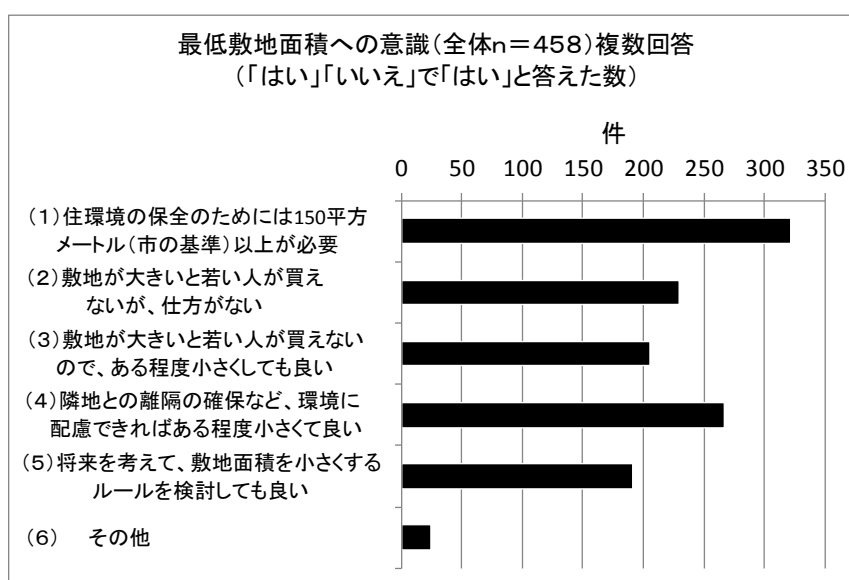


図 5 - 5 土地の細分化への意識

自由記述によるその他の回答は、31 件の意見が寄せられた（表 5-7）。肯定的な意見が 3 件であるのに対して、否定的な意見が 26 件となっており、否定的な意見が圧倒的に多かった。また、条件次第で認めても良いとする意見が 2 件あった。否定的な意見では、現在の敷地面積を確保して住環境を守りたいとする意見や、不動産価格が下がっているので細分化の必要はないといった意見が多かった。しかし、このアンケートでは、土地の細分化と住環境の維持保全については、これらがどのように関係しているのか、つまり、土地を細分化すると、なぜ、住環境を守れないと思うのかが明らかにされていない。したがって、住民が土地の細分化によって住環境が守れなくなると考えるのは、住民の単なる先入観の可能性もある。したがって、土地の細分化と住環境の維持保全との関係は、今後、ミクロの都市計画のルール変更を検討するうえで、重要なテーマになると考えられる。

表 5－7 敷地の細分化への意識におけるその他の意見

肯定的な意見	
1	あまり規制なくていい
2	小規模集合住宅の検討が必要かと思う
3	若い人が住みやすい環境にしてやることが過疎を防ぐことになる
否定的な意見	
1	市の基準は守ってほしい。
2	あまり妥協してほしくない
3	今の敷地面積で住宅が買える人たちに住んでもらいたい
4	中型戸建住宅として定着しているので、150㎡以下にはしない方がよいと思う。
5	敷地狭小の場合、近隣トラブルの発生が多発する傾向がある。路上駐車。
6	例えば50坪以上の敷地であっても複数並ぶとミニ開発となり景観的には良くない事例がある。
7	とにかく住環境の悪くなることはやめてほしい
8	今のままで良い
9	小さくしないで賃貸にして安くすればよい
10	150㎡以下の敷地面積の戸建は建ててほしくない
11	古家だと2,500～3,000万程度で手に入る。ローンの金利も安い今、若い人でも手に入れられると思う。27年前の我家の場合、土地2,500万、家2,500万、金利6.8%でした。
12	現在の区画の方が、将来落ち着ける
13	庭付き、車庫スペース付きで50坪は確保すべきだと思います。
否定的な意見(左蘭からの続き)	
14	街中の密集した家(便利ですが)を選択しなかった理由が、敷地を狭くすると大和に住む意味がないです
15	二つ続きの敷地を三つに分割(150㎡程度)は可能だが、現在は地価が下がっているの若い人でも購入可能と思う。
16	敷地面積を狭くして人寄せをするより、がんばって、ここに住みたいというくらいの方が住めば良い。
17	土地価格が下がり165㎡の建て売りが結構売れているので小さくする必要なし
18	若い人達の子育てを考えた場合、ある程度の広さは必要と思う
19	大きい敷地で永住を視野に入れてのびのび子育てできる政策を国をあげて創っていくべき
20	スラム化すると困ります
21	敷地はゆとりの源とも思われる。隣家との大小は不都合。建物はいずれ建て替えようとかんがれるのでは・・・
22	土地の単価が下がっているの自然と広い敷地の購入が可能土地が売却されたら、業者が土地を2分割して敷地一杯に家を建て、あとは駐車スペースという建て売り住宅が多い。
23	庭のない1戸建てに住む人の気が知れない。それならマンションで十分のはず。
24	土地の価格は非常に下がっているのだからこの程度の中古住宅を買う経済力はほしい
25	小さい宅地にするとスラム化する
26	45坪は確保してほしい

④ 賃貸共同住宅等への意識（問 16）

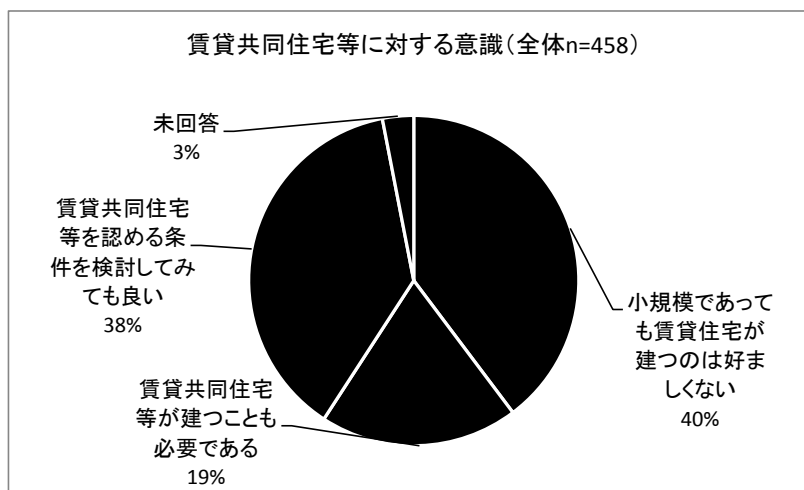


図 5－6 賃貸共同住宅等に対する意識

この項目では、現在の住環境が戸建住宅の立ち並ぶ閑静な住宅街であるため、戸建住宅以外の住宅の建て方は好ましくないとする意識が高いのではないかと予想していた。アンケートの結果は、この予想に反するものであった。

アンケートの前提は、賃貸共同住宅等について階数を2階以下、かつ、戸数を4戸程度という小規模なものとした。アンケート結果を図5-6に示した。「好ましくない」

が 40%を占める一方で、「建つことも必要である」 19%、「認める条件を検討してみても良い」 38%を合わせると 57%となった。したがって、結果としては、必ずしも賃貸共同住宅等が好ましくないとする意識ばかりではなかった。むしろ、賃貸共同住宅等を誘導しても良いという意識の方が強いことが明らかとなった。

⑤ 賃貸共同住宅等を認めたくない理由（問 1 3）

賃貸共同住宅等を認めたくない理由は、ミクロの都市計画のルール変更を検討するうえで、土地の細分化と並んで住民が最も懸念する課題と思われる。したがって、この理由を分析することは、ルール変更を検討する際の課題を考察するうえで重要であると考ええる。

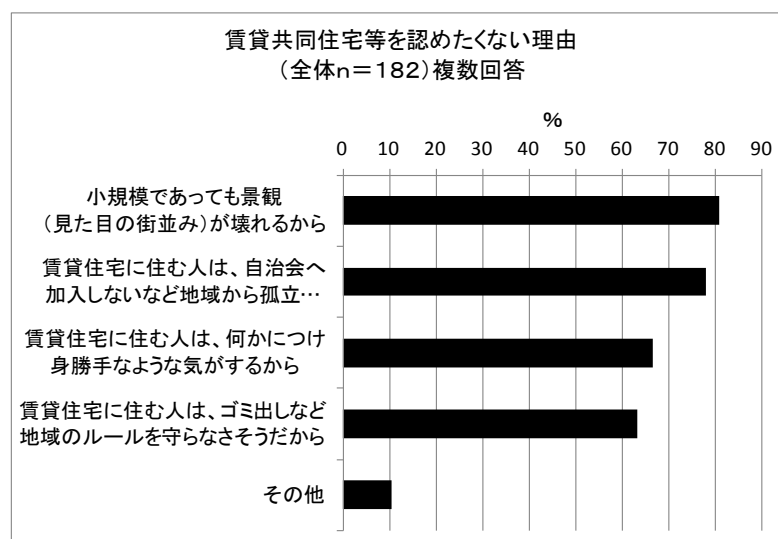


図 5 - 7 賃貸共同住宅等を認めたくない理由

アンケート結果を図 5-7 に示した。認めたくない理由は、「小規模であっても景観（見た目の街並み）が壊れるから」が 81%と最も多く、「賃貸住宅に住む人は、自治会へ加入しないなど地域から孤立しそうだから」78%、「賃貸住宅に住む人は、何かにつけ身勝手なような気がするから」66%、「賃貸住宅に住む人は、ゴミ出しなど地域のルールを守らなさそうだから」63%と続く。したがって、景観への配慮と新規居住者の生活モラルへの不安が高い割合を示す結果となっている。「その他」でも同様の意識がみられた。その他では、自由記述による 29 件の意見があった（表 5-8）。意見の内訳は、住環境の維持保全が 17 件、新規居住者に対する不安が 11 件、条件によっては検討しても良いとする意見が 1 件となっている。したがって、認めたくない理由としては、大半が、住環境の維持保全と新規居住者への不安であることがわかる。住環境の維持保全に対する意見では、景観が壊れる、日当たりが悪くなる、治安の悪化、スラム化、生活騒音などがみられる。しかし、このアンケートでは、住民がこのような意識をも

つ根拠は明らかにされていない。したがって、この意識は、住民が賃貸共同住宅等に対して抱く単なる先入観であるかもしれない。また、居住者に対する不安では、入居者の入れ替わりへの懸念、単身者や低所得者の排除、生活モラルの低さなどが反対理由となっている。これらも住環境の維持保全に対する反対理由と同様、住民のもつ単なる先入観の可能性が考えられる。

このように、賃貸共同住宅等を認めたくない理由が明らかとなった。したがって、ミクロの都市計画のルール変更を検討する際には、賃貸共同住宅等の建築に反対する理由について、なぜ、住民がそう思うのかを明らかにすることが重要であると考えられる。

表 5－8 賃貸共同住宅等を認めたくない理由（その他）

住環境の保全		居住者に対する不安	
1	今の住環境を前提に購入したから	1	自治会費を納めてほしい
2	大和団地は造成のとっかかり頃から敷地を図面のみで売り出した。その頃から高層住宅(3階以上)は建てられない規則になっていて、それはとても良く安心して図面だけで土地を買った。今もマンション風な物が無いのがとても心地よい。	2	私は過去に住宅に関する仕事をしていたのでマンションに住む人のマナーの悪さを目の当たりにしてきたので、はっきり言って怖いです
3	この地区であえて共同住宅にする必要性を感じない。	3	同じ生活レベルの人達が移り住んでほしい
4	基本ここはファミリーが一戸建てに住むエリアと思っている。	4	ある程度生活水準を保ちたい
5	日照権が確保できないから(3階建もダメ)	5	入居の出入りが激しそう(すぐ引越しできる)
6	大和団地としてのイメージを保ちたいから	6	入居者の入れ替わりがはげしい?
7	「ある程度の生活レベルの人達が集まる」のが壊れそうだから	7	不特定な人の出入り
8	生活騒音の発生などがあるから	8	住人の入れ替わりが多くなり、関係を築きにくくなるから。
9	マンション等の多い都会からわざわざ転居してきましたのに	9	地域の住環境を守ろうという責任感が弱くなりそうだから。(大家さんや管理人任せになって)
10	風景や静かな環境が壊れるならば、転居してきた意味やメリットがないから	10	低所得者用の低価格集合住宅は不可。中級以上対象のものなら可とする
11	駐車場が十分でなかったり、日当たりが悪くなるのではない方が望ましい。	11	単身者が増える可能性
12	土地の値が下がるのではないか、今でも15年前の半分になってしまったから。		共同住宅居住者の社会的モラルがなさそう
13	日照などの問題が起きる可能性		
14	日当たりが悪くなる		
15	日照の障害がある		
16	日照権等、高さを制限		
17	南側に敷地いっぱいにつたと日当たりが悪くなるから		
18	治安の悪化		
19	だんだん(気がつかないうちに)スラム化する恐れがある。		

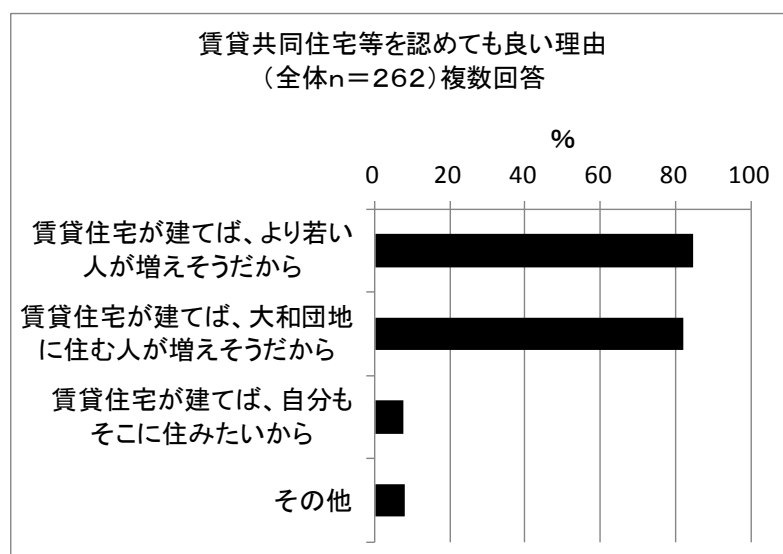


図 5－8 賃貸共同住宅等を認めても良い理由

なお、賃貸共同住宅等を認めても良い理由を図 5-8 に示した。認めても良い理由としては、「より若い人が増えそうだから」85%、「大和団地に住む人が増えそうだから」82%、が圧倒的に多くなっている。一方、「自分もそこに住みたいから」とする意見は少なかった。つまり、この結果からは、賃貸共同住宅等に対して、住民が若年齢層の新規居住、及び、それに伴って人口が増加することに期待していることが、ここでも裏付けられた。「その他」では、16 件の自由記述による意見があった。意見の大半が若年齢層の新規居住を歓迎する内容であり、「あくまで、文化住宅ではなく、小型マンション形式」、「高層ではなく、洒落たデザインの建物であれば」、「ハイツ、アパート形式でなく、独自のスタイル、例えば、2～4 区画の土地に3～6 軒くらいの賃貸のシンプルなしっかりとした住宅を建て、いろいろな世代の家族が住めるようにする。（付加価値のあるミニビレッジ）」、「既成住宅に影響を与えないマンションならば可」、というよう景観を意識した具体的な意見がみられた。これらの意見は、景観や入居者への一般的なイメージから一步踏み込んだ具体的な提案意見であるといえよう。このような具体的な意見は、今後、ミクロの都市計画のルール変更を検討する際に、住民が景観のイメージを共有しやすくなるため、たいへん貴重な意見であると考えられる。

5-5-2-4 小括（住民アンケート）

住民アンケートに関しては、調査前の仮説として、若年齢層の新規居住に総論賛成で各論反対、すなわち地域全体としては若年齢層が増えてほしい、と思う一方で、自分の隣近所への居住には難色を示すことを予想していた。しかし、住民は、自宅の隣近所への居住にかかわらず、若年齢層の新規居住を強く希望していることが明らかとなった。

また、敷地の細分化への意識では、賛否両論が存在し、認めたくない理由は、細分化による住環境の変化への懸念が多かった。賃貸共同住宅等への意識では、認めても良いとする意識が高かった。認めたくない理由では、景観の悪化や新規居住者の生活モラルへの不安がみられた一方で、認めても良い理由は、若年齢層が移り住み、人口増加への強い期待であった。

土地の細分化や賃貸共同住宅等を認めたくない理由について、何故そう思うのかは、明らかにできなかったが、ミクロの都市計画のルール変更を検討する際の重要な課題が示唆された。この重要な課題は 2 点あると考えられる。1 つが、多様な住宅の建て方の是非を検討する際の、住宅のデザインなど環境への影響である。2 つ目は、新規居住者のモラルへの対応である。住民としては、この 2 点の課題を話し合いで明らかにすれば、土地の細分化や賃貸共同住宅等への対応、新規居住者と地域とのコミュニケーション、これらに対する方策がみえてくると考えられる。

5-6 大和団地における地区計画の策定実績

ミクロの都市計画のルール変更に取り組む際には、きっかけや取り組みプロセス（やり方や時間）を想定しておきたい。そこで、大和団地におけるミクロの都市計画のうち、地区計画の策定が行われた地区の取り組みプロセスを検証する。対象は、大和東 1 丁目（地区面積 29.4ha、世帯数約 620 世帯）及び大和西 1 丁目（地区面積 4.8ha、世帯数約 130 世帯）である。

これらの取り組みプロセスを表 5-9 に示した。両地区とも、協議会が設置されている。協議会は、住民が主体となって地区計画の策定を進める場合に、地区計画の対象区域となる住民の合意形成を図ることを目的に設立される。協議会が設置されるまでの初動期は、地区計画の策定を検討する住民の代表が、行政や専門家などと勉強会を重ねて、地区計画に関する基礎知識を習得する。

初動期から協議会の設立までの期間は、大和東 1 丁目地区で約 1 年 6 カ月、大和西 1 丁目地区で約 1 年 8 カ月となっている。地元案の提出、都市計画決定までの期間は、それぞれ、約 2 年 9 カ月と約 3 年、約 3 年 7 カ月と約 3 年 5 カ月となっている。したがって、両地区は、地区計画の区域面積及び世帯数に違いがあるものの、協議会の設立、地元案の提出及び都市計画決定、これらに至る初動期から要した時間に大差はみられないことがわかる。

表 5-9 地区計画策定における取り組みプロセス

	大和東1丁目	初動期からの時間	大和西1丁目	初動期からの時間
面積／世帯数	29.4ha／約620	約1年6カ月↓	4.8ha／約130	約1年8カ月↓
初動期の時期	2002.12		2004.9	
協議会の設立	2004.7.17		2006.5.28	
準備会及び協議会の開催回数	77回		25回	
地元案の提出日	2005.9.2		2007.9.10	
都市計画決定	2006.7.7	約3年7カ月↓	2008.2.15	約3年5カ月↓

5-6-1 大和東 1 丁目

大和東 1 丁目地区計画の区域を図 5-9 に示した。能勢電鉄畦野駅からは、おおむね 1 km 以内で徒歩圏に位置する。大和東 1 丁目地区計画の策定に取り組むこととなったきっかけは、長屋住宅（2 戸 1）が建設されたことだった。それまでの大和東 1 丁目のミクロの都市計画は、紳士協定が必要なくなり、指導要綱であった。指導要綱の内容は、住宅の建て方に制限はなく、最低敷地面積は戸建住宅で 150 m²、共同住宅や長屋住宅で 60 m²／戸である。したがって、120 m²以上の敷地には 2 戸 1 の長屋住宅の建設が可能となっていた。

実際には、大和団地における敷地面積は、アンケート調査の平均からは 241 m^2 であった。したがって、 120 m^2 というような小さな敷地に長屋住宅が建設される様な事例はなかった。



出典：川西市地形図を基に筆写作成

図 5 - 9 大和東 1 丁目の地区計画区域



図 5 - 1 0 地区計画のきっかけとなった長屋住宅（大和東 1 丁目）

図 5-10 には、大和東 1 丁目で地区計画に取り組むきっかけとなった長屋住宅を示した。約 270 m^2 の敷地面積に建設された 1 棟の長屋住宅（2 戸）である。図 5-10 左側では、建物と道路のあいだには駐車スペースが設置され、隣接する住宅とも一定の離隔が保たれているように見える。しかし、このような住宅を良しとしない住民が中心となって、規制強化を目的とした地区計画の策定への取り組みが始まった。当時、大和東 1 丁

目の地区計画の策定に関わった行政職員によると⁽³⁾、地区計画の策定を中心となって進めた住民からは、このような長屋住宅が好ましくない理由については、明らかにされなかったという。取組みが始まった 2002 年は、すでに大和団地の人口減少や少子高齢化が意識されはじめていた。そこで、行政からは、若年齢層の新規居住を誘導する視点からの議論が必要であることを住民に促したが、そのような議論はほとんどされることはなかった。

このようにして住民が主体となって取組んだ結果、策定された地区計画は、住宅の建て方を戸建住宅のみとし、戸建住宅の最低敷地面積を指導要綱の 150 m²よりも広い、165 m²とする厳しい内容となった。この取組みは、長屋住宅の建設が住環境の維持保全に好ましくないとする住民によって進められた地区計画であった。手続きも踏まれ、関係者のご苦労は相当のものであったと考えられる。しかし、地域の将来像に関して、地域の現状をしっかりと踏まえて、住民同士で十分な議論を尽くせたのかどうかについては、改めて検証が必要ではないだろうか。

5-6-2 大和西 1 丁目



出典：川西市地形図を基に筆写作成

図 5 - 1 1 大和西 1 丁目の地区計画区域

大和西 1 丁目地区計画の区域を図 5-11 に示した。能勢電鉄蛙野駅からは、約 500m 以内の利便性の高い場所に位置する。大和西 1 丁目で地区計画の策定に取り組むきっかけとなったのは、賃貸ワンルームマンションの建設計画であった。

その計画地周辺の住民が中心となって、賃貸ワンルームマンションの計画を撤回させる活動と並行して、地区計画の策定を検討し始めた。賃貸ワンルームマンション計画は、結果的には、地区計画が策定される前に、土地所有者の理解が得られて撤回された。賃貸ワンルームマンション計画の発端は、不動産業者が土地所有者に持ちかけ

たものであった。この計画は、土地所有者が能動的に開発しようとしたものではなかったため撤回に至ったものと思われる。住民は、地域の住環境を維持保全するためには、地区計画が必要であるという判断から、引き続き規制強化を目的とした地区計画の策定に向けて検討を継続させた。

大和西 1 丁目の取組みは、区域が隣接し、地区計画の取組みが先行していた大和東 1 丁目を参考に進められた。しかし、大和東 1 丁目の厳しい規制内容には疑問を持ち、住民で話し合いを重ねた。その結果、住宅の建て方は、戸建住宅のみとする規制はせずに、1 棟あたりの戸数を 2 戸までとする共同住宅等の立地が認められた。また、戸建住宅の最低敷地面積は、指導要綱と同じ 150 m²とされた。

5-6-3 小括（地区計画の策定実績）

地区計画の策定の目的は、大和東 1 丁目及び大和西 1 丁目ともに、住宅のうち望まない住宅の建て方（以下、「嫌悪住宅」という。）を排除するための規制強化であった。大和東 1 丁目で嫌悪住宅とされた 2 戸 1 長屋住宅は、本研究ではニュータウンにおけるミクロの都市計画において、今後、若年齢層の新規居住のためには必要と位置づけている住宅の建て方である。住民が、2 戸 1 長屋住宅を認めたくなかった理由については、前述のとおり当時の取組みプロセスでは明らかにされていない。しかし、その理由は、アンケート調査や住民ヒアリングでは、住宅の建て方そのものへの是非ではなく、住宅のデザインや新規住民のモラルであった。

一方、大和西 1 丁目の地区計画では、住宅の建て方を戸建住宅以外の共同住宅等を認めたものの、共同住宅等が供給された実績はみられない。したがって、地区計画によって共同住宅等を許容しただけでは、その立地を積極的に誘導することにはつながらないと考えられる。

地区計画の策定に要した時間の差は、大和東 1 丁目と大和西 1 丁目で、約 2 ヶ月と大差はない。したがって、住民の合意形成に要する時間は、大和西 1 丁目で大和東 1 丁目の経験を踏まえて取組めたというメリットがあったことを勘案しても、それに関係なく一定の時間を必要とすることが明らかとなった。

5-7 まとめ（第 5 章）

本章の目的は、ミクロの都市計画のルール変更に、住民が主体となって検討する際の課題を明らかにすることであった。

デベロッパーヒアリングでは、小規模賃貸共同住宅等など、戸建住宅以外の住宅の建て方に市場性があるという見解が示された。一方で、デベロッパーがニュータウンの再生に取り組むためには、景観や生活モラルに対する住民による地域のルールが必要であること、対象物件の情報が容易に入手できること、さらに、土地所有者に必要な

説明責任を果たせること、これらの条件が整うことが必要とされた。

住民ヒアリングでは、ミクロの都市計画への関心の低さが明らかとなった。これは、住民には、高齢者支援などの身近な問題を解決しようとするインセンティブが働いているために、ミクロの都市計画には関心が向かないのではないだろうか。

住民アンケートでは、若年齢層の新規居住を強く求めている住民意識が浮き彫りとなった。一方で、それを促進するための土地の細分化や小規模賃貸共同住宅等の立地については、慎重な意見も多かった。とりわけ戸建住宅以外の住宅の建て方に対しては、景観や新規居住者の生活モラルへの不安があることが明らかとなった。

以上の分析から、ミクロの都市計画のルール変更を検討する際の課題は、住宅の建て方や戸建住宅の最低敷地面積などの「ハード」と、景観、デザイン及び新規居住者の生活モラルなどの「ソフト」との2つの要素に分けて考えることができる。これまでのミクロの都市計画は、ハードによる規制の下で住環境が維持保全され、ソフトはそれほど気にする必要はなかったと考えられる。しかし、今後、ニュータウンの再生をミクロの都市計画で対応しようとする場合には、ハードを緩和する必要があるが、ハードの緩和によって住環境が悪化するのを防ぐためのソフトの検討が必要であることに注目しなければならない。とりわけソフトは、法に規定された地区計画の内容ではない。しかし、住民アンケートからは、ミクロの都市計画のルール変更を検討する際の課題がソフトであることが浮き彫りになっている。

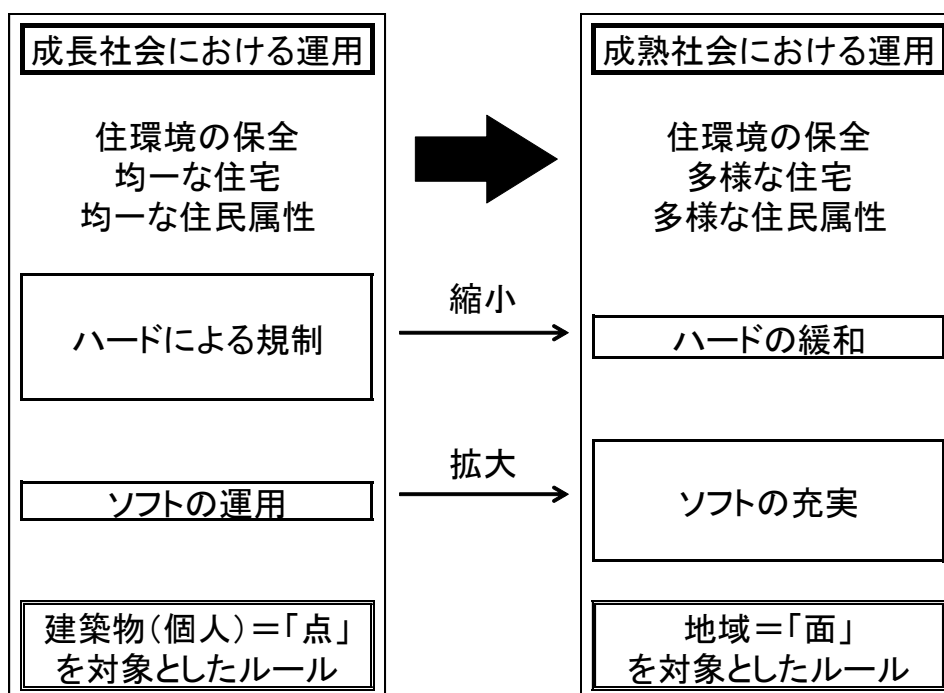


図5-12 ミクロの都市計画における運用の変化

そこで、本章における調査分析を通して、これまで運用してきた成長時代から、今後、運用していく成熟社会でのミクロの都市計画の役割の変化について、モデル化したものを図 5-12 に示した。

ミクロの都市計画は、成長時代では住環境の維持保全を目的として、庭付き戸建住宅を供給させ、そこには同時期に同世代のサラリーマンが入居して、均一な住民属性をもつ住宅地を形成させていった。成長社会におけるミクロの都市計画の運用は、ハードのルール、すなわち住宅の建て方や戸建住宅の最低敷地面積による規制に特色があり、ソフトのルール、すなわち住宅のデザインや居住者の生活モラルなどはほとんど問題とならなかった。したがって、成長時代におけるミクロの都市計画の対象は、建築物（個人）＝「点」であったといえることができる。

一方、成熟社会におけるミクロの都市計画は、住環境を維持保全する目的に加えて、多様な住宅を供給し、多様な世代・世帯の新規居住を促進させることが大きな目的となろう。ミクロの都市計画の運用は、ハードのルール、すなわち住宅の建て方や戸建住宅の最低敷地面積の規制を見直すことが必要となる。そして、その緩和措置をどこまで可能とするのかをソフトのルール、すなわち住宅のデザインや居住者の生活モラルなどを合わせて検討することになる。したがって、成熟社会におけるミクロの都市計画の対象は、地域＝「面」ということになる。このように位置づけられるミクロの都市計画は、単なる建築物の規制ではなく、住民が主体となって地域づくりを行うためのバイブルの役割を果たすものではないだろうか。

本章では、住民の住環境や若年齢層に対する意識の分析を行い、住民が主体となってミクロの都市計画のルール変更を検討する場合の課題について明らかにした。今後、実際に、ミクロの都市計画のルール変更に取り組む際には、改めて住民の意向を知ることが必要となる。また、地区計画区域と一般地区との違いの有無などにも留意しながら、進めていくことが求められる。

【補注―第 5 章―】

- (1) 2012.12.19、実施。
- (2) 2012.8.11、大和第 1 自治会館（川西市大和西 4 丁目 1-1）で実施。
- (3) 2013.10.3、川西市都市整備部都市計画課ヒアリングによる。

第6章 結論

本研究は、冒頭に2つの問題提起をしたうえで論を進めてきた。1つは、都市計画が担う土地利用コントロールの役割は本当に終わってしまったのか、もう1つは、基礎自治体が主体的に都市計画を運用できているのか、であった。この問題提起は、今後、成熟社会において目指していく都市像が都市の集約化であり、それに対して、都市計画には役割が期待されていることが前提となっている。ここでいう都市計画の役割とは、都市の集約化のための土地利用コントロールであり、市街地を再生させるための土地利用コントロールを指している。

6-1 都市計画の2つの柱に対応するための基礎自治体の体制

本研究では、成熟社会に求められる土地利用コントロールについて、都市計画の2本の柱である開発許可制度と地区計画の両面から考察を行ってきた。開発許可制度では、市街化調整区域において市街地拡大をもたらした「既存宅地制度」、「3411 条例」及び「大規模開発」を対象とし、これらをマクロの都市計画と定義した。地区計画では、地区計画と同様の機能をもつ「建築協定」、「指導要綱」及び「地域の自主ルール」を対象とし、これらをミクロの都市計画と定義した。そして、本研究では、これらの両面において、現在でも成長社会での運用が根強く残っていることが明らかとなり、成熟社会における都市計画の役割を見出すことができた。その役割とは、マクロの都市計画では、市街地の拡大からの政策転換であり、ミクロの都市計画では、市街地の再生につなげるための政策転換であった。そして、これらは、どちらか一方だけを進めるのではなく、これらを並行して進めることが求められている。なぜなら、マクロの都市計画による市街地拡大とミクロの都市計画による厳しい規制が、人口減少局面で継続されており、できるだけ早期に対応すべき政策課題となっている。

これら都市計画の2本の柱は、序章で述べた日端が指摘するように、わが国の都市計画制度では別々の対応となっている。これは、基礎自治体の行政組織からも確認することができる。行政組織においては、一般的に開発許可制度と地区計画は担当する部署が違う。前者は開発指導課や建築指導課などと呼ばれる開発許可部局が担当し、後者は都市計画課やまちづくり課などと呼ばれる都市計画部局が担当する。そして、これらの業務は、縦割りで遂行されており、成長社会では、これらの部局が互いに連携することはほとんどなかったのではないだろうか。

具体的には、都市計画部局が線引き、用途地域及び地区計画などの都市計画を決定する。そのうえで、開発許可部局は、市街化区域であれば、技術基準を審査して開発許可の是非を判断し、市街化調整区域であれば立地基準に基づいて建築許可や開発許可の是非を判断する。つまり、開発許可部局は、都市計画部局が定めた都市計画にしたがって、開発許可制度を運用する仕組みになっている。このような仕組みが、これ

らの部局が連携する必要がなかった理由かもしれない。

しかし、本研究でみてきたように、成熟社会に求められる都市計画は、マクロの都市計画とミクロの都市計画の両面から同時にアプローチする必要がある。これを基礎自治体が主体となって実践するためには、基礎自治体の組織の仕組みも合わせて考察しておく必要があろう。つまり、開発許可部局がマクロの都市計画の運用を見直す場合には、それに併せて、都市計画部局はミクロの都市計画のルール変更を検討する、このような連携を基礎自治体は意識しなければならない。

6-2 本研究で得た知見からの考察

6-2-1 都市の集約化に向けた政策転換

本研究では、20年以上継続して人口が減少している都市のうち、7都市を対象にマクロの都市計画の考察を行った。とりわけマクロの都市計画の運用に顕著な特徴がみられた函館市、呉市及び今治市では、市街地の拡大政策に運用してきたマクロの都市計画が、それぞれの都市ごとで性質が異なっていた。そのうち、函館市が市街地の拡大政策をやめ、都市の集約化政策に舵を切ったことが認められたものの、呉市及び今治市では、市街地の拡大政策が継続されていた。これらの2市では、継続して人口減少、かつ、市街地の低密度化が進行しており、このまま都市の集約化政策による土地利用コントロールを放置すると、今後、さらに市街地の低密度化の進行が懸念された。

この検証からは、基礎自治体が今後、都市の集約化政策を展開していくうえで、マクロの都市計画と、どのように向き合えば良いかという課題を指摘することができる。そして、本研究で対象としたマクロの都市計画のうち、今後も市街地拡大の可能性のある制度は3411条例である。そこで、基礎自治体が3411条例とどのように向き合うべきかについて、触れておきたい。

3411条例は、事務処理市等では基礎自治体が条例を制定する権限をもっている。つまり、基礎自治体は、3411条例を制定しない選択肢を基礎自治体自らが選べる仕組みとなっている。したがって、人口が減少し、市街地の低密度化をもたらしている基礎自治体では、3411条例を制定しないことが選択できる。3411条例は、第1章(1-2-2)でみたとおり、全国で3411条例の制定権をもつ428の基礎自治体のうち、144の基礎自治体で制定されている。これら全ての基礎自治体で人口が増加しているわけではないだろう。ではなぜ、基礎自治体は、人口減少下においても、市街地を拡大させる可能性のある3411条例を運用するのであろうか。その理由としては、既存宅地制度との関係があると考えられる。3411条例は、第2章(2-1-2)で示したように、既存宅地制度が廃止された際に、それを引き継ぐかたちで制度が創設された。既存宅地の確認事務は、都道府県が一定の基準に沿って行っていた。そのため、基礎自治体は、既存宅地の確認の可否に関してはほとんど関与することができなかった。そして、3411条例は、

既存宅地制度をそのまま継続して運用しているようにも見受けられる。

しかし、基礎自治体は、既存宅地制度と 3411 条例には、「違い」があること気が付いているだろうか。違いとは、2 点あり、1 点目が「制度の創設された目的」、そして 2 点目が「運用する主体」である。制度が創設された目的は、既存宅地制度が既得権の救済であり、3411 条例は既存宅地制度を規制することであった。既存宅地制度は、1974 年に議員立法によって創設された。波多野³³らの研究では、既存宅地制度が創設された際のいきさつに触れられている。それによると、「1973 年の第 71 回国会の衆議院建設委員会に付託され、継続審議をなっていた「都市計画及び建築基準法を一部改正する法律案」を第 72 回国会の同委員会（1974 年 5 月 10 日）で審議する過程で議員立法によって同法案の修正をして法第 43 条 1 項に 6 号を入れる提案がされ、可決され、既存宅地制度が成立した。提案の趣旨は開発・建築行為が抑制される調整区域内の宅地の救済にある。」としている。このように、既存宅地制度が既得権の救済であったことがわかる。一方、3411 条例が創設された目的は、第 2 章（2-1-2）でも述べたとおり、スプロールをもたらした既存宅地制度を廃止し、それを許可制とすることで土地利用をコントロールすることであった。

違いの 2 点目、運用の主体では、既存宅地制度は、都道府県の権限の下で適用範囲が定められ、既存宅地の確認が行われてきた。このような仕組みのなかでは、既存宅地制度に基礎自治体の意志が反映される余地はほとんどなかった。したがって、既存宅地制度による市街地の拡大は、基礎自治体にとっては見守るしかなく、やむを得ないといった状況になっていた。一方、3411 条例は、既存宅地制度を引き継いだとはいえ、3411 条例の運用の主体は、事務処理市等である場合は、基礎自治体となっている。したがって、3411 条例制定の是非は、基礎自治体が主体的に判断することができる。第 2 章（2-1-2）では、3411 条例の適用範囲に既存宅地の範囲を継承したり、その適用範囲が既存宅地の範囲よりもさらに広がったりしている事例がみられた。このような事例からは、基礎自治体の主体的な態度をみることは難しい。

基礎自治体が 3411 条例を制定する際には、以上 2 点の既存宅地制度との違いを改めて認識し、3411 条例を制定する権限は、基礎自治体にあることを自覚することが必要ではないだろうか。既存宅地制度で無秩序な市街地拡大をもたらしてきた基礎自治体では、3411 条例を運用しないことによって、既存宅地制度で行われてきた市街地拡大を断ち切ることができる。

3411 条例を運用している基礎自治体での人口が減少し、市街地の低密度化をもたらしている場合には、今一度、3411 条例の運用の是非について検証してほしい。3411 条例の運用にあたっては、基礎自治体が人口動態、市街地の人口密度など自らの地域の実情を勘案したうえで、政策的に適切な判断がなされることに期待したい。

なお、3411 条例を制定する権限を都道府県がもつ基礎自治体は、その権限が、自ら

の権限になるよう努めるべきであることを指摘しておきたい。

3411 条例に関する考察の最後に、市街化調整区域における既存集落について補足しておく。既存集落とは、市街化調整区域に指定された際に、以前からすでに形成されていた集落のことをいう。既存集落では、人口減少や少子高齢化が進行しているところが多くみられる。基礎自治体は、3411 条例の運用を市街地の拡大政策ではなく、既存集落の活性化政策のために運用していく視点が必要であろう。一方、既存集落の活性化を目的とした 3411 条例の運用では、効果が上がらないとする山口の研究もある（2-1-2）。しかし、基礎自治体は、既存集落の活性化の実現には、都市の集約化と同様に、都市計画による土地利用コントロールが必要であることを忘れてはならない。

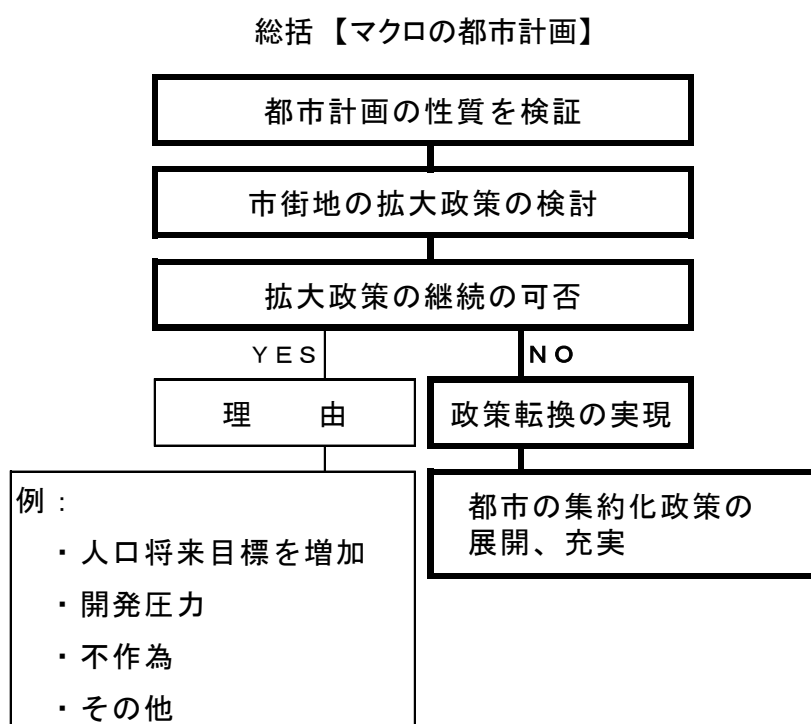


図 6 - 1 都市の集約化への政策転換モデル

本研究で明らかとなった、マクロの都市計画が、都市ごとに異なる性質をもつことを踏まえて、都市の集約化への政策転換モデルを図 6-1 に示した。まず、基礎自治体が、これまでに市街地の拡大のために運用してきたマクロの都市計画の性質を把握することで、市街地の拡大政策を検討するための知見を得ることができる。それが、市街地の拡大政策を継続するか否かの判断につながる。市街地の拡大政策を継続しない場合には、都市の集約化政策の展開や充実の実現に向かう。本来、人口が減少し、市街地の低密度化が進行する都市では、このような、同図、右側太線のフローになると考えられる。しかし、3411 条例を制定している 144 の基礎自治体のうち、呉市や今治市のように、市街地の低密度化がみられる基礎自治体も存在するだろう。市街地の低

密度化による影響は、第1章(1-1)でみたように、将来、行政コストの増大による税負担や行政サービスの低下、コミュニティの弱体化による地域力の衰退などを引き起こすことが懸念されている。したがって、市街地の拡大政策を継続する基礎自治体は、その負担を被ることとなる市民に対して、その政策を継続する理由を説明する責任があろう。そこで、同図左側に、市街地の拡大政策を継続する理由について、例をあげてみた。その理由としては、「将来人口目標を増加」、「開発圧力」及び「不作為」が考えられる。

人口将来目標を増加としている基礎自治体は、まずそれを見直さなければならないことというまでもない。開発圧力によって、市街地の拡大政策を継続しているとすれば本末転倒である。しかし、開発圧力が存在する地域で市街地が拡大した場合には、おそらく、新たな人口が発生して、その場所だけを見ると活性化したように思えるかもしれない。しかし、その人口は、同じ市域からの移転である可能性があり、そうであれば、さらに市街地の低密度化を進行させることにつながる。このような郊外に向けられた開発圧力を、市街地に向けさせる政策が、成熟社会に求められる土地利用コントロールであろう。開発圧力は、3411 条例を運用する限り、その適用範囲である郊外に向いてしまう。さらに、理由が、不作為があるとすれば、結果としてそうなっているのではないだろうか。基礎自治体は、開発圧力があれば政策転換しようとするインセンティブが働かないかもしれない、また、政策転換しようにも、何をどうやってやれば良いのかがわからなければ、不作為にならざるを得ないと考えられる。

このように、理由をいくつか挙げてはみたものの、市民への説明に耐えうる理由は見当たらないと考えられる。市街地の低密度化の状況にある基礎自治体では、それぞれの事情があるとは思いますが、マクロの都市計画の性質を検証し、市民への説明責任を踏まえた市街地の拡大政策への対応が望まれる。

6-2-2 ニュータウンの再生に向けた政策転換

本研究では、ニュータウンにおけるミクロの都市計画が、住宅の建て方に顕著な偏りを生じさせるなど、地域に与えている影響を明らかにし、そのルール変更が必要であることを示唆した。さらに、ミクロの都市計画のルール変更を検討する際には、住民が主体となって取組む必要があることから、そのための課題を明らかにした。加えて、住民が若年齢層の新規居住を強く望んでいる一方で、若年齢層を受け入れる多様な住宅の建て方には、賛否両論が存在することが明らかとなった。また、ルール変更の取組みには、実績を踏まえて、相当の時間と労力があることを指摘した。

以上から、実際に、住民が主体となってミクロの都市計画のルール変更を検討する際には、戸建住宅主体の住環境を守りたいという意識と、賃貸共同住宅等が建つことへの不安、これらが最も大きな課題であろう。しかし、真のニュータウンの再生を考

えた場合には、若年齢層の新規居住を促進し、地域のソーシャルミックスを推進させることが不可欠であることは論を待たない。そうすると、ソーシャルミックスを実現させるためには、ハード（多様な住宅の建て方や最低敷地面積など）への対応と併せて、ソフト（景観や新規居住者の生活モラルなど）への対応が必要となる。

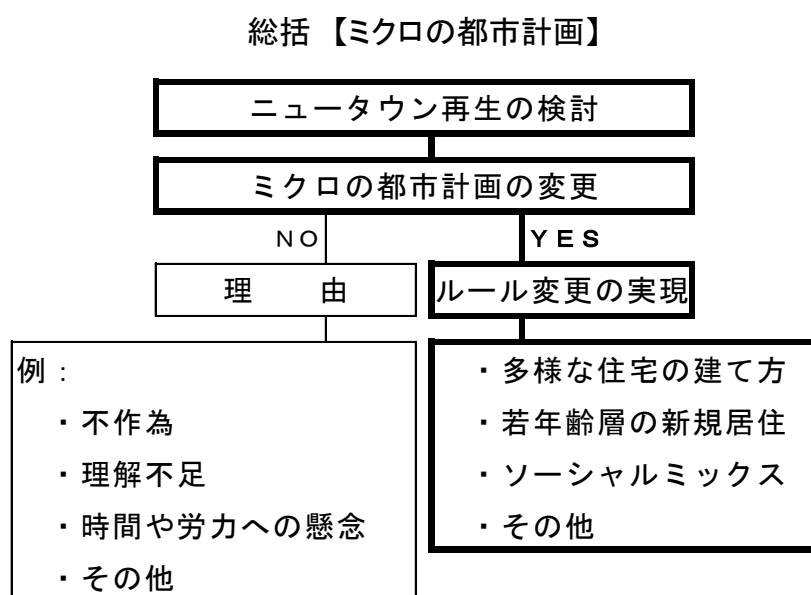


図 6-2 ニュータウン再生への政策転換モデル

本研究で明らかとなったミクロの都市計画が地域に与えた影響や、住民が主体となってルール変更に取り組む際の課題を踏まえて、ニュータウン再生への政策転換モデルを図 6-2 に示した。

まず、ニュータウン再生の検討では、これまでにミクロの都市計画が地域に与えた影響を住民に説明し、問題を共有する。そのうえで、ミクロの都市計画のルール変更に取り組むか否かを判断することとなる。ルール変更が実現した場合には、地域に多様な住宅の建て方を誘導することができて、その住宅に若年齢層の新規居住が促進され、結果、地域にソーシャルミックスが生まれる。緩やかな変化ではあるが、このようにしてニュータウンの再生が行われていく。

一方、ルール変更を行わない場合には、今後、さらに人口減少などが進行することが予想されるため、その理由を考えておく必要があるだろう。同図左側に、ルール変更を行わない場合の理由の例をあげてみた。その理由としては、「不作為」、「理解不足」及び「時間や労力への懸念」である。不作為は、理解不足や時間や労力への懸念によってもたらされると考えられる。時間や労力への懸念は、不作為や理解不足を乗り越えて、話し合いのテーブルに着いたとしても、払しょくされないだろう。したがって、この時間と労力が、ミクロの都市計画のルール変更を検討する際の最も大きなハードルであると思われる。しかし、地域のソーシャルミックスを実現させるためには、ル

ール変更の検討を行わない選択肢はないと考える。

さらに、本研究では、ミクロの都市計画のルール変更の検討に加えて、空地空家の情報が入手できること、空地空家の所有者とのコミュニケーションが取れること、これらを実現させる仕組みが地域に必要であることが明らかになった。空地空家の所有者の大半は、意図的に空地空家を放置しているのではないと考えられる。むしろ、所有者は、空地空家に関して相談する人や場所もわからないために、やむを得ず放置している場合も多いのではないだろうか。とりわけ所有者が相続人などである場合は、地域との関係が希薄だったり、知り合いもいなかったりすることが考えられる。

空地空家の活用は、地域に空地空家情報を一元的に集約する場所があり、そこが積極的に空地空家の所有者に連絡を取ることから始めたい。そうすることで、所有者の土地利用に関する意向が確認できれば、空地空家を活用できる可能性が格段に高まると考えられる。このような取組みは、多摩ニュータウンなどの先進的なニュータウンにおいて、地域住民による空家や空店舗の活用、希望者を対象とした住替え支援などにみられる¹⁰¹。

しかし、これらの事例では、いずれも、本研究が示すミクロの都市計画との連携などはみられない。ミクロの都市計画との連携とは、ミクロの都市計画を活用して、例えば、若年齢層の新規居住を促進するための住宅の建て方を、積極的に誘導するなどの取組みを想定している。

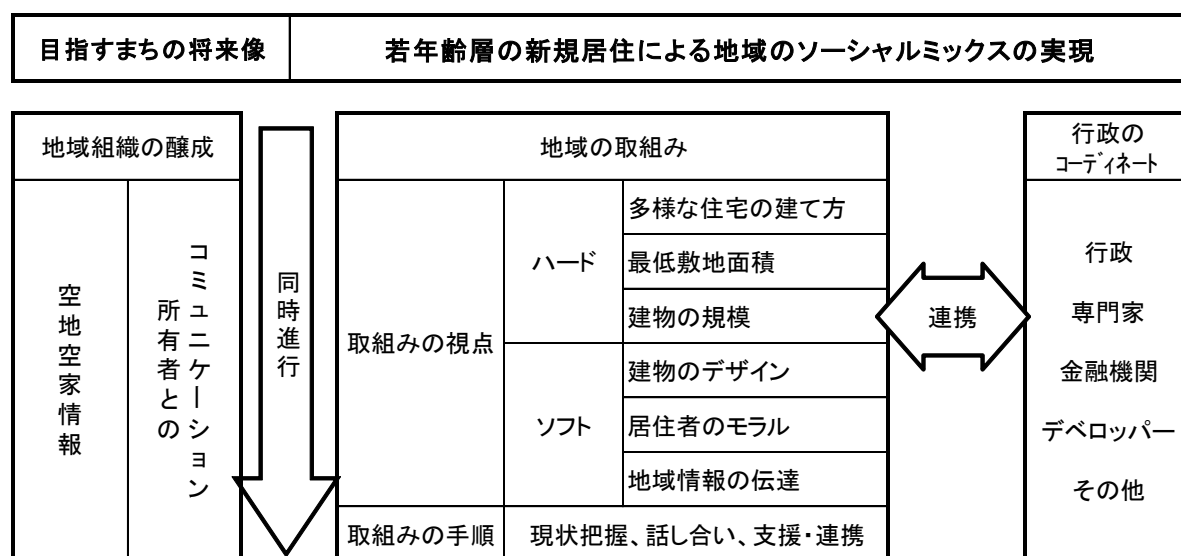


図 6-3 ミクロの都市計画のルール変更に向けた仕組み

以上の分析結果を改めて整理したものを、図 6-3 に示した。まず、目指す地域の将来像としては、若年齢層の新規居住による地域のソーシャルミックスの実現としている。ミクロの都市計画のルール変更を検討する場合には、ハードのルール（住宅の建て方

や最低敷地面積など）とソフトのルール（景観や新規住民の生活モラルなど）、それに空地空家及び所有者に関する情報の集約拠点を加えて、これらが同時に議論されることが必要となる。そのためには、主体となって取組む住民はもとより、行政、まちづくりの専門家、建築家、デベロッパー、不動産鑑定士、土地家屋調査士、税理士及び金融機関など、多様なステークホルダーによる連携が求められよう。そして、この連携を可能とするのは、関係者の能動的な関わりであり、とりわけ地区計画の決定主体でもある基礎自治体の積極的な姿勢が不可欠と考える。

齊藤¹⁰²は、このような、多様なステークホルダーによる地域のマネジメントについて、住環境マネジメントとして、英米日を含めて多くのニュータウンの事例を紹介している。そのうちわが国の先駆的な事例として、6つの類型に分類して、計18事例を紹介している。そしてこれらの事例は、大半が住環境マネジメントに関する何らかの素地をもっている。このような素地があれば、本研究のテーマである、ミクロの都市計画によるまちづくりにも取組みやすいと考えられる。しかし、紹介された事例には、ミクロの都市計画による取組みはみられなかった。

これらのような住環境マネジメントの素地を持つニュータウンは、わが国では少数ではないだろうか。本研究で取り上げた大和団地も、住環境マネジメントの素地をもたない。したがって、ニュータウンの再生に向けたミクロの都市計画の検討は、ゼロから積み上げていく取組みといえる。さらに、この取組みは、若年齢層の新規居住を促進するためのハードとソフトを併せた、幅広い視点からのミクロの都市計画のルール変更であり、これまでに例がない可能性がある。

ミクロの都市計画のルール変更に取り組む場合には、目標に確実に近づいていくために、あらかじめ1. 課題、2. プロセス、3. 時間、この3点を明らかにしておく必要があると考えられる。1. 課題については、第5章で明らかにした。2. プロセス、及び、3. 時間については、第5章で取りあげた地区計画策定の実績を踏まえて、整理することができる。そこで、ルールの内容に沿って、街が再生していく時間を踏まえて、ニュータウンの再生プロセスを図6-4に示した。

このプロセスでは、2つの前提条件がある。1つは、住民の総意、すなわち住民の合意形成が必要であること、もう1つは、住民の能動的な取組みが不可欠であること、である。そして、1. 話し合いのテーブルを設置して街の問題点を出し合うことからはじめ、2. 地区計画をはじめとするミクロの都市計画や地域が必要とするルールを住民が主体となって決めることができることを学ぶ。この際には、専門家によるアドバイスやコーディネートが欠かせない。続いて、3. 多様な意見があるなかで話し合いを重ねていく、がこの際にも、ミクロの都市計画が若年齢層を呼び込むためのツールであるなど、その必要性を住民が理解するために、専門家によるアドバイスなどが必要となろう。そして、4. 多様な意見からミクロの都市計画のルールとして1つの

方向性を見出す、ことになるがハードとソフトの両面における方向性を見出したい。
また、住民アンケートでも対象とした小規模賃貸共同住宅等を誘致したり、敷地を細分化したりした場合に、地域の景観を守ったり、新規居住者に生活ルールを説明したりする方策が十分に議論される必要がある。さらに、5. その方向性に基づいて、ルールを具体化する。この具体化されたルールが、ミクロの都市計画の地元案となり、6. 文書化する、ことになる。

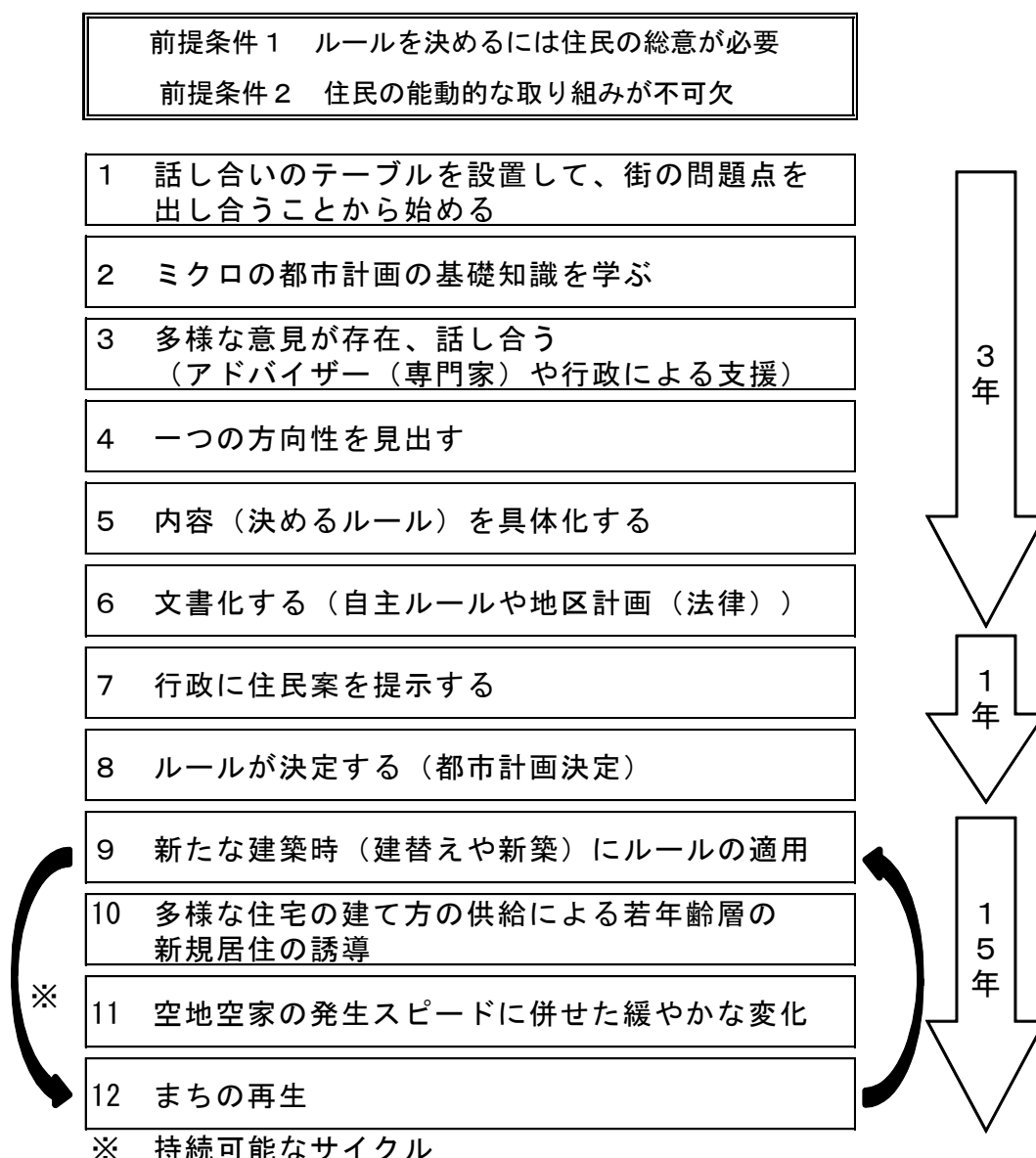


図6-4 ミクロの都市計画とニュータウンの再生プロセス

この1から6までの時間軸は、大和東1丁目や大和西1丁目の実績(表5-9)を踏まえて3年を見込んだ。7及び8は、行政が進める都市計画に至る手続きで、1年程度であろう。このように、1から8がミクロの都市計画のルール変更に至るプロセスであり、約4年の時間を要する。しかし、住民がミクロの都市計画のルール変更を理解

を示し、意見を出し合い、多様な意見から1つの方向性を見出し、さらにルールを具体化していく作業は、時間をかけて取り組むべきものであって急ぐ必要はない。

さて、ミクロの都市計画のルール変更がなされれば、9. 新たな建築時にそのルールが適用されることになる。住宅の建て方は、従来通りの戸建住宅に加えて、賃貸共同住宅等や分割した敷地における小規模な戸建住宅などの選択肢がある。住宅が建てられる場合には、できるだけ、10. 若年齢層の新規居住の誘導につながる住宅を供給したい。一方、この流れは、11. 空地空家の発生スピードに併せた動きであり、非常に緩やかな変化である。このように、緩やかに多様な住宅が供給されながら12. まちの再生につながっていくため、9から12のプロセスで街が再生される時間を15年とした。

15年という時間は、大和団地での住宅の更新実績から想定した。第4章(4-4-4)でみたように、住宅が更新される件数は、1996年から2000年の5年間に420戸、2001年から2005年の5年間に265戸、2006年から2010年の5年間に302戸となっている。一方、大和団地における現在の全戸数は明らかでないが、世帯数でみると2013年10月末現在で、4,753世帯となっている¹⁰³。住宅の更新が、仮にこのペースで進むとすると、15年後の2028年には、さらに約1000戸の住宅が更新されることになる。住宅の耐用年数を、仮に30年とすると、住宅は古いものから順番に建て替えられていき、15年後には、現在の世帯数の約40%の住宅が更新される。そして、1996年から2000年に建てられた420戸の住宅が、更新時期を迎える。

したがって、今現在、ミクロの都市計画のルール変更がなされたとして、多様な住宅の建て方や敷地の細分化を適切に誘導することができれば、ニュータウンの再生は15年という歳月をかけて徐々に実現していく。そして、このような動きが安定することとは、再生に向けた持続可能なサイクルにつながる。

このようなミクロの都市計画によるニュータウンの再生は、住民主体の取り組みによる地域社会による力(協働)と、供給される多様な住宅の建て方に対するマーケットの力(市場)による、人口減少社会における持続可能と創造性のあるまちづくりの実現であると考えられる。

6-3 まとめ(基礎自治体による都市計画の政策転換)

本研究でみてきたように、都市計画制度による土地利用コントロールは、基礎自治体が主体となって運用する仕組みになっているのにもかかわらず、必ずしもそうはなっていなかった。都市計画のすべての権限については、最初から基礎自治体にあった訳ではなく、権限移譲が徹底できていないこともあるだろう。通達による行政展開が長く続いたことも事実である。しかし、これ以上、基礎自治体が都市計画を主体的に運用しなければ、一層の市街地の低密度化が促進される可能性があり、第1章(1-1)

でみたような地域社会やインフラの維持困難など、将来へのリスクが高まるばかりであらう。

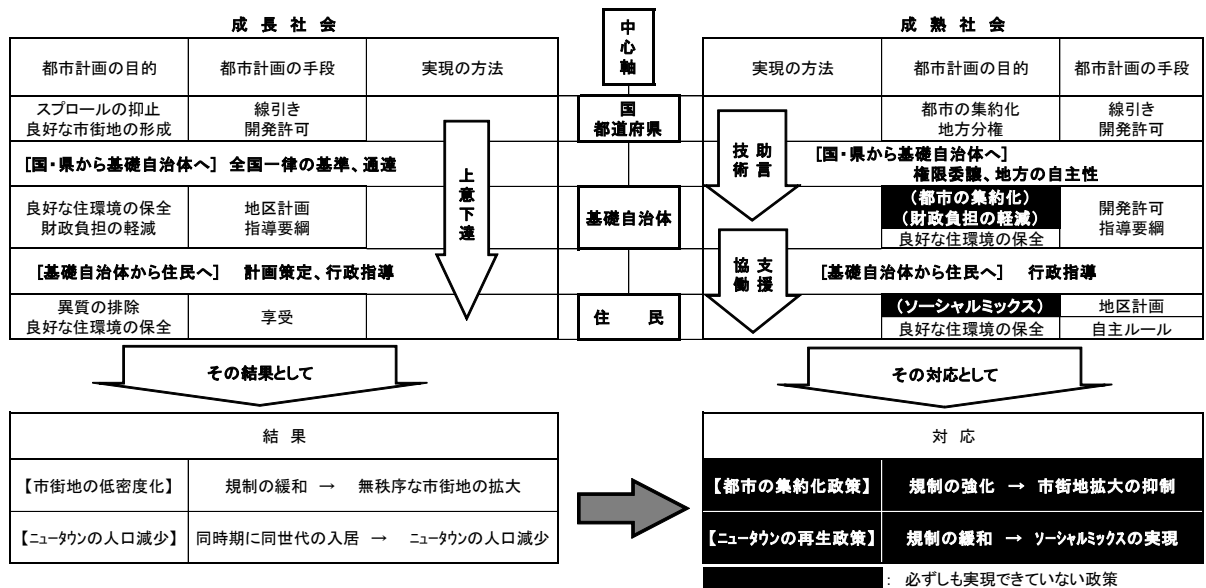


図 6-5 成熟社会に求められる基礎自治体による都市計画の運用

そこで、成長社会において都市計画がもたらした結果と、成熟社会における対応、これらについて、本研究で得られた知見を基に図 6-5 にまとめた。

都市計画制度の運用に関して、国・都道府県、基礎自治体、住民、というタテの中心軸を対称に、左側に成長社会を、右側に成熟社会を、それぞれ示した。

成長社会では、国及び都道府県が主体となって、都市計画をコントロールしていた。都市計画の目的は、スプロールの防止や良好な市街地の形成であり、線引きや開発許可制度によって土地利用をコントロールしようとした。基礎自治体は、都市計画の目的を良好な住環境の維持保全や財政負担の軽減などとし、地区計画や指導要綱によってその実現を図ってきた。住民は、とりわけニュータウンで住環境を維持保全することを目的とした。この目的は、地区計画や指導要綱などの、行政があらかじめ準備したルールがあり、住民は単にそれを楽しむことで、容易に達成できたと考えられる。

このように、成長社会では、国、都道府県、基礎自治体、住民のタテの関係において、都市計画の運用は上意下達の構造となっていた。そして、市街地の拡大は、国や都道府県が都市計画制度を運用した結果、開発許可制度の緩和措置によってもたらされた。また、計画的な市街地の拡大として、全国に広がったニュータウンでは、地区計画などによって住環境は維持保全されたものの、同時期に同世代が入居したことなどによる人口減少や、少子高齢化が顕著にみられるようになった。

この成長社会がもたらした状況に対して、成熟社会において国は、将来の目指す都市像を都市の集約化とし、都市計画による実現と併せて、地方分権を掲げた。手段は、

成長社会と同様に、線引き制度や開発許可制度であるが、国や都道府県は、積極的に基礎自治体への都市計画の権限移譲を推進した。基礎自治体における都市計画の目標は、市街地の低密度化を抱える場合、都市の集約化やインフラなどの維持管理コストの削減による財政負担の軽減となろう。そして、手段は、権限が移譲された開発許可制度となる。また、住民は、ニュータウンの人口減少や少子高齢化対策として、地域のソーシャルミックスを醸成していくことが目標となろう。手段は、地区計画であり、そのルール変更や新たな策定に取り組む住民主体のまちづくりとなる。

しかし、本研究で明らかにしたように、基礎自治体のなかには、市街地の拡大から都市の集約化に政策転換ができない自治体もある。また、住民は、ソーシャルミックスを実現させるためにミクロの都市計画を活用する発想には、なかなか至らないようである。したがって、都市の集約化やソーシャルミックスの実現という、成熟社会に必要な政策が行われていない現状も見受けられる。

以上から、開発許可制度の緩和措置は、成長社会において国や都道府県がもつ都市計画の権限下で、市街地の拡大をもたらし、それが、成熟社会の基礎自治体がもつ権限下で、是正されない構図となっている。これは、基礎自治体が、国や都道府県によって運用された都市計画を、吸収しきれていない状況が起きているのではないだろうか。つまり、成長社会での運用の名残が、成熟社会でも払拭されていないと考えられる。

また、地区計画は、成長社会において行政が主導してきたルールが、住環境の維持保全という一定の目的を達成し、それが、成熟社会で住民によって変更されない構図となっている。これも、住民がルールを単に享受するという、成長社会の運用の名残が、成熟社会でも払拭されていないと考えられる。

これは、開発許可制度の運用主体である基礎自治体、地区計画の運用主体である住民、これら双方が、確実に訪れる未来に向き合っていないといえる。しかし、この未来と向き合うことが、都市計画の2本の柱からみた、成熟社会に求められる都市計画の姿ではないだろうか。つまり、成熟社会における都市計画の方向性は、開発許可制度の緩和措置や地区計画の厳しい規制を、見直していくことであると総括できる。

現在の都市計画行政は、成長社会において経験した手続きに忙殺されるようなこともなく、新たな都市施設を計画するようなこともほとんどない。このような時期だからこそ、市街地の広がり方、人口の張り付き具合、市街化調整区域内の既存集落の状況、少子高齢化が進む地域とその理由など、基礎自治体が地域の実情に即した土地利用コントロールについてしっかりとした議論を行うことが、成熟社会に求められる都市計画の政策転換につながる。

基礎自治体が、都市計画制度による土地利用コントロールを放置すると、市街地の低密度化がさらに進行するだろう。それは、税収減に伴う財政難が加速し、その結果、

行政コストの増大や行政サービスの縮小をもたらす。一方、都市の集約化は、市街地の低密度化の抑制につながる。また、ニュータウンの再生は、地域に若年齢層の新規居住を誘導し、地域にソーシャルミックスをもたらすことが期待できる。そして、これらの政策転換は、持続可能な都市の活性化と充実した行政サービスの維持に寄与するだろう。

このような都市像を実現するための第一歩が、土地利用コントロールに着目した都市計画、すなわち開発許可制度と地区計画の2本の柱による政策転換であり、成長社会で主役であった都市計画は、成熟社会においても重要な役割を担う。基礎自治体は、今一度、これまでの都市計画制度が地域にもたらしてきた影響を検証し、成熟社会に必要とされる土地利用コントロールに向けた政策転換を目指すことが求められている。

最後に、成熟社会における土地利用コントロールのさらなる役割について触れておきたい。本研究では、成熟社会に求められる土地利用コントロールを、これ以上の市街地の拡大をやめ、これまでに拡大してきた市街地を含めた既成市街地の充実を図ることを主題としてきた。そして、これらの土地利用コントロールの実現が、そう簡単ではないことも論じてきた。しかし、さらに、既成市街地そのものを縮退させるまちづくり政策が必要であるとの指摘もある。矢作¹⁰⁴は、「社会全体の目標が「成長ねらい」から「生活重視」に変わった時代に、地域のあり方や地方行政組織の姿はどうあるべきかが問われている。国が一律の地域をつくるのではなく、地方がそれぞれの持ち味を活かして個性的な地域づくりをするための地方行政組織づくりである。」と基礎自治体の主体的なまちづくりが必要であると指摘している。ここまでは、本研究の主旨と同じといえる。さらに、「縮小都市は「集約型都市構造」を目指すことになる。政策的創造性を発揮すれば、「拡散型都市構造」のマイナスをプラスに転じることができる。「都市規模の創造的縮小」である。」と述べている。ここでいう都市規模の創造的縮小は、単に市街地の面積や密度などの要素だけではなく、人の暮らし方や生活の質など、都市の多様な要素を踏まえたものであると考えられる。しかし、これが、本研究でテーマとした市街地の拡大をやめる論点から、さらに既成市街地を縮小させていくことを示唆しているとしたら、都市計画は、新たな課題を抱えることになる。

本研究では、実証を通して、市街地の拡大政策からの転換と、ニュータウンの再生政策を実現するための手法を示した。しかし、今後、成熟社会における目指す将来の都市像が、既成市街地の縮小を求めるようになれば、それを実現する手法は、おそらく、都市計画による土地利用コントロールにおいて他にはないのではないだろうか。そして、その具体的な都市計画は、「逆線引き」であろう。逆線引きとは、市街化区域の一部を市街化調整区域に区分する都市計画といえる。市街化区域の範囲は、逆線引きを行うことによって狭くすることができる。しかし、逆線引きは、市街化区域から市街化調整区域に区分された宅地の価値を低くしたり、新たな土地利用を制限した

りすることになる。したがって、関係権利者、とりわけ土地の所有者は、逆線引きに理解を示さないことが容易に予想される。このようなことを含めて、逆線引きは、実務上、非常に困難な都市計画と考えられる。

しかし、線引き制度は、成長社会において土地利用をコントロールしてきた都市計画制度の根幹である。したがって、成熟社会における土地利用コントロールも線引き制度の活用が前提となり、逆線引きを避けていては、都市規模の創造的縮小の実現はあり得ないのではないだろうか。都市計画は長い歴史のなかで経験を積んできた。都道府県及び基礎自治体は、その経験を踏まえて、創造性をもって逆線引きに取り組むことが求められる。

さらに、既成市街地を縮小させる手法に、市街地整備による市街地の再編が考えられる。例えば、空家空地が目立つようになった住宅団地などにおいて、街区単位での宅地の交換分合を行う。これにより、住宅が建ち並ぶ街区を再編成する一方で、住宅が建たない街区を生み出すことによって住宅団地における集約化を図ることができる。具体的には、土地区画整理事業が考えられる。この際の土地区画整理事業は、道路などの公共施設を新たに築造する必要がないため、権利者に減歩による負担を強いることはない。一方、課題としては、住宅が建たない街区に換地された土地利用の規制をどのように調整するのか、また、その際の宅地の評価をどのように取り扱うのか、などが挙げられる。

以上の逆線引きや土地区画整理事業による既成市街地を縮退させる手法は、いずれも個人の資産を対象とすることが大きな障害となる。それらをすべて行政、又は、民間が買収するという考え方もある。しかし、前者は自治体の財政事情などから現実的ではないし、後者は土地利用規制との関係で十分な有効利用ができないことから期待できない。したがって、既成市街地の縮小は、逆線引きや土地区画整理事業という都市計画だけでは十分な対応ができず、影響を受ける土地への配慮、たとえば、税制度や所有権放棄への優遇措置など、都市計画以外の要素を併せた対応が求められよう。

人口減少は、今後、さらに進行することが確実視されている。そのなかで、都市規模の創造的縮退のための土地利用コントロールが求められるとすれば、それは、今後の都市計画のさらなる課題として認識しておく必要がある。

【参考・引用文献】

- 1 渡邊静夫（1994）、「日本大百科全書」、小学館
- 2 日笠端（1998）、「市町村の都市計画 2. 市街地の計画的制御」、共立出版、p.38
- 3 五十嵐敬喜、野口和雄、萩原淳司（2009）、「都市計画法改正－「土地総有」の提言－」、第一法規、pp.56-57
- 4 加藤晃、竹内伝史（2004）、「新・都市計画概論」、共立出版、p.62
- 5 日笠端、日端康雄（1988）、「都市計画第3版」、共立出版、p.231
- 6 木内望、阪田知彦、藤岡啓太郎（2013）、「国総研レポート 2013」、国土交通省国土技術政策総合研究所、p.74
- 7 石田頼房（1987）、「日本近代都市計画の百年」、自治体研究社、pp.283-290
- 8 総務省統計局・政策統括官（統計基準担当）・統計研修所、「統計 Today NO.9」、2010.9.8 閲覧、<http://www.stat.go.jp/info/today/009.htm>
- 9 国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地位別将来推計人口（平成 25 年 3 月推計）、2013.9.8 閲覧、<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/t-page.asp>
- 10 大塩洋一郎（1981）、「日本の都市計画法」、ぎょうせい、pp.272-277
- 11 加藤晃（2001）、「都市計画概論 第5版」、共立出版、pp.6-7
- 12 鄭小平（2004）、「市町村人口の減少、影響と対策」、立命館経済学第53巻第3・4号、pp.317-339
- 13 瀬田史彦、山崎亮、姥浦道生、松行美帆子、金昶基（2008）、「人口減少・少子高齢化に伴う諸問題と政策対応能力の総合指標化」、平成 20 年度国土政策関係研究支援事業研究成果報告書、pp.5-6
- 14 大西隆(2010)、「人口減少時代の都市計画」、学芸出版社、pp235-242
- 15 国土審議会計画部会 第5回ライフスタイル・生活専門委員会、「資料 4-2 人口減少下の都市圏形成について H17.12.19」、国土交通省 Web ページ、2013.11.14 閲覧、
http://www.mlit.go.jp/singikai/kokudosin/keikaku/lifestyle/5/lifestyle_shiryou.html
- 16 今後の市街地整備のあり方に関する検討会、「今後の市街地整備の目指すべき方向平成 20 年 6 月」、国土交通省 Web ページ、2013.11.14 閲覧、
<http://www.mlit.go.jp/common/000016712.pdf>
- 17 矢作弘（2005）、「大型店とまちづくり－規制進むアメリカ、模索する日本－」、岩波新書、pp.7-10
- 18 国土交通省 Web ページ、2013.10.28 閲覧、

<http://tochi.mlit.go.jp/wp-content/uploads/2012/03/34a71710a02f63263428a9b6c85fe839.pdf>

- 1 9 社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会（2010）、「第7回都市計画制度小委員会参考資料」、国土交通省 Web ページ、2013.10.28 閲覧、
<http://www.mlit.go.jp/common/000126311.pdf>
- 2 0 中島一、水野金市、田中治是（1983）、「建築空間における都市計画学」、コロナ社、pp.195-200
- 2 1 海道清信（2001）、「コンパクトシティ」、学芸出版社、p.24、pp.208～209
- 2 2 開発許可制度研究会（2012）、「開発許可制度の解説〈第二次改定版〉」、pp.437-453
- 2 3 平成 22 年度都市計画現況調査、「§2 都市計画区域、市街化区域、地域地区の決定状況 H22.3.31 現在」、国土交通省 Web ページ、2013.10.28 閲覧、
http://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_fr_000022.html
- 2 4 社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会（2010）、「第7回都市計画制度小委員会参考資料」、国土交通省 Web ページ、2013.10.28 閲覧、
<http://www.mlit.go.jp/common/000126311.pdf>
- 2 5 小林重敬（1999）、「新時代の都市計画 第1巻」、ぎょうせい、p.9
- 2 6 都市計画制度小委員会（2009）、「都市計画制度の概要 平成 21 年 7 月 30 日」、国土交通省 Web ページ、2013.11.14 閲覧、
<http://www.mlit.go.jp/common/000046608.pdf>
- 2 7 都市計画中央審議会（2000）、「今後の都市政策は、いかにあるべきか」第二次答申
- 2 8 饗庭伸（2010）、「使える都市計画マスタープランを目指す（特集 地域づくりの視点から都市計画制度に提案する）」、学芸出版社 季刊まちづくり 26,pp.89-91
- 2 9 北原鉄也（2008）、「都市計画制度改革で日本の都市計画は変わるかー決定主体、介入手段、ガバナンス」、地域開発 526（2008.7）、財団法人日本地域開発センター、pp11-15
- 3 0 内海麻里、伊藤夏樹（2008）、「地方分権と制度改革」、都市計画 272、社団法人日本都市計画学会、pp21-24
- 3 1 建設省（2000）、「都市計画運用指針 平成 12 年 12 月 III-2 運用にあたっての基本的な考え方 5.適時適切な都市計画の見直し」、国土交通省 Web ページ、2013.11.14 閲覧、<http://www.mlit.go.jp/crd/city/singikai/sn0105.htm>
- 3 2 倉根明德、川上光彦、森國浩一（2010）、「都市計画道路の見直しにおける広域調整及び見直し後の対応に関する実態と課題：道府県・政令市の見直し実態及び先進自治体の取り組み状況」、都市計画論文集 45(3)、pp.733-738

-
- 3 3 塩澤誠一郎（2009）、「都市計画マスタープラン改定の課題」、ニッセイ基礎研究所報 vol.56、pp101-126
- 3 4 岡田貴裕（2010）、「「市街地拡大型」から「地域拠点連携型」コンパクトシティへの転換：恵庭市都市計画マスタープラン見直しについて」、都市計画 287、p.81
- 3 5 馬來田善準（2010）、「改訂 福井市都市計画マスタープラン(案)--集約型都市構造の実現に向けた「歩く」視点からの都市づくり」、新都市 64(2)、pp.26-29
- 3 6 岡田高行（2011）、「低炭素都市をめざした環境首都・安城へのシナリオ--都市計画マスタープランの改定と低炭素都市づくりガイドラインの活用」、新都市 65(2)、pp.66-69
- 3 7 松井隆直、岡村竹史、乙部昌宏、後藤春彦、浅野聡、鵜心治(1997)、「伊勢市都市マスタープラン・市民ワークショップに関する研究：その 1 市民ワークショップの位置づけとプログラムについて」、日本建築学会学術講演梗概集、pp.1-2 ほ
か
- 3 8 小島康太郎、小泉秀樹、杉崎和久、三浦聖樹、宮森一郎、真鍋陸太郎、村山顕人、一宮崇宏(2002)、「深谷市都市マスタープラン：まちづくり協議会による提案づくり：その 1 計画策定プログラム概要」、日本建築学会学術講演梗概集、pp.5-6 ほ
か
- 3 9 久隆浩（2008）、「茨城市都市計画マスタープラン策定における住民参加手法に関する考察」、日本建築学会学術講演梗概集、pp.1041-1042
- 4 0 伊勢良一、位寄和久、本間里見（2005）、「流山市における都市計画マスタープラン策定支援システムの提案：市民参加による行政計画策定プロセスに関する研究その 2」、日本建築学会関東支部研究報告集 II (75)、pp.241-244
- 4 1 田中みさ子（2013）、「市町村都市計画策定における住民参加の現状と課題」、大阪産業大学人間環境論集 12、pp.131-160
- 4 2 吉田公二（1984）、「新時代の都市政策 2 都市計画」、ぎょうせい、pp.68-69
- 4 3 日端康雄（1988）、「ミクロの都市計画と土地利用」、学芸出版社、P.20-21
- 4 4 西村幸夫（1992）、「四則演算の都市計画 成熟都市の都市計画を考える」、調査季報、横浜市政策局政策課、pp.56-60
- 4 5 小林重敬（2008）、「都市計画はどうかわるか ～マーケットとコミュニティの葛藤を超えて～」、学芸出版社、pp.42-46
- 4 6 兵庫県都市住宅部建築指導課（2001）、「兵庫県開発許可制度の運用基準」、兵庫県、pp.158-164
- 4 7 波多野憲男、若山徹、井原満明（1984）、「市街化調整区域スプロールと既存宅地制度制度の問題」、都市計画別冊(19)、p121-126

-
- 4 8 瀬口哲夫、馬渕明人、岩沢英太（1994）、「市街化調整区域の土地利用に関する研究(その 1)：愛知県の既存宅地制度確認状況」、日本建築学会東海支部研究報告集(32)、pp.697-700
- 4 9 瀬口哲夫、岩澤英大、馬渕明人（1994）、「市街化調整区域の土地利用に関する研究(その 2)：愛知県尾張部にある T 市の既存宅地制度の土地利用状況について」、日本建築学会東海支部研究報告集(32)、pp.701-704
- 5 0 佐藤克彦、三宅醇、大塚毅彦、綾啓至（1996）、「豊橋市における市街化調整区域の「住宅地」に関する研究 その 1：既存宅地制度における建設活動の考察」、日本建築学会東海支部研究報告集(34)、pp.729-732
- 5 1 綾啓至、三宅醇、大塚毅彦、佐藤克彦（1996）、「豊橋市における市街化調整区域の「住宅地」に関する研究 その 2：既存宅地制度における分譲住宅地の実態と評価」、日本建築学会東海支部研究報告集(34)、pp.733-736
- 5 2 大塚毅彦、綾啓至、佐藤克彦、三宅醇（1996）、「豊橋市における市街化調整区域の「住宅地」に関する研究：既存宅地制度におけるケース・スタディー」、日本建築学会学術講演梗概集、pp.619-620
- 5 3 勝又済（2000）、「全国の市街化調整区域における既存宅地制度制度の適用実態」、日本建築学会、学術講演梗概集、pp.221-222
- 5 4 大島泰、大村謙二郎（2000）、「市街化調整区域開発可能区域拡大について--運用基準の変遷と制度間の関連から」、都市住宅学(31)、pp.39-44
- 5 5 馬相烈、大貝彰（2004）、「市街化調整区域における都市計画法 34 条 8 号の 3 の活用および運用方針に関する考察」、日本建築学会計画系論文集(575)、pp.85-91
- 5 6 鵜心治、井上聡、小林剛士、石村壽浩（2006）、「農地転用と都市計画法第 34 条 8 号の 3 による市街化調整区域の開発動向：山口県防府市を事例として」、日本建築学会計画系論文集(604)、pp.77-84
- 5 7 大川秀和・松川寿也・中出文平・樋口秀（2009）、「開発許可条例の運用状況の多様性とその課題に関する研究」、都市計画論文集 NO.44-3、pp.661-666
- 5 8 浅野純一郎・藤原郁恵（2010）、「地方都市における開発許可条例の導入 効果とその課題 に関する研究」、都市計画論文集 NO.45-3、pp.685-690
- 5 9 山口邦雄（2012）、「人口減少下における市街化調整区域の規制緩和の効果と課題に関する研究：都市計画法 34 条 11 号による戸建て住宅地開発に係る世帯と立地の分析から」、都市計画論文集 47(3)、pp.187-192
- 6 0 大島泰、大村謙二郎（2000）、「市街化調整区域開発可能区域拡大について--運用基準の変遷と制度間の関連から--」
- 6 1 松川寿也、白戸将吾、佐藤雄哉、中出文平、樋口秀（2012）、「発許可制度を緩和

-
- する区域の縮小に関する一考察：都市計画法第 34 条 11 号の条例で指定する区域を縮小した埼玉県下での取り組みを対象として」、都市計画論文集 47(3)、pp.175-180
- 6 2 市街化調整区域の宅地開発基準（区域指定制度）の廃止について、佐倉市 Web ページ、2013.10.6 閲覧、<http://www.city.sakura.lg.jp/0000002715.html>、http://www.city.sakura.lg.jp/sakura/ikenkobo/200sanka/010bosyu/20080124_013570000_23_00_.pdf
- 6 3 佐倉市 Web ページ、「3411 条例の廃止」、2013.10.4 閲覧、http://www.city.sakura.lg.jp/sakura/ikenkobo/200sanka/010bosyu/20080124_013570000_23_00_.pdf
- 6 4 国土交通省 Web ページ、「全国のニュータウンリスト」、2013 年 10 月 29 日閲覧、http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/tochimizushigen_fr2_000011.html
- 6 5 建設省地区計画研究会(1986)、「地区計画の手引き—事例集—」、新日本法規出版、pp.34-41
- 6 6 水野優子・角野幸博(2006)、「ニュータウンにおける住宅の世代間継承に関する研究」、日本建築学会大会学術講演梗概集(関東)、pp.1053-1054
- 6 7 計画開発住宅市街地の今後のあり方(ニュータウン・グランドデザイン)検討委員会(2005)、「計画開発住宅市街地の再生に向けて 提言」、国土交通省住宅局市街地建築課
- 6 8 西山功、松本浩(2009)、「人口減少社会に対応した郊外住宅地等の再生・再編手法の開発」、国土交通省国土技術政策総合研究プロジェクト研究報告 NO.26、pp.187-261
- 6 9 4. ふるさと団地の元気創造推進事業における取り組み(新規)、大分市 Web ページ、2013.10.3 閲覧、<http://www.city.oita.oita.jp/www/contents/1319511112481/files/07.pdf>
- 7 0 ふるさと団地の元気創造プロジェクト、「大分市富士見が丘団地をモデルとしたふるさと団地の元気創造推進事業」、大分市 Web ページ、2013.10.3 閲覧、<https://www.city.oita.oita.jp/www/contents/1303284385265/index.html>
- 7 1 高見沢 邦郎，日端 康雄(1992)、「地区計画制度の運用実態について」、日本建築学会計画系論文報告集(435)、pp.69-75
- 7 2 齊藤広子(1998)、「戸建て住宅地における住環境管理ルールとしてみた地区計画・建築協定についての居住者の評価」、日本建築学会計画系論文集(513)、pp.205-212
- 7 3 埴 正浩，川上 光彦，片岸 将広(2003)、「郊外型土地地区画整理事業施行地区における地区計画導入の実態と課題：全国における実態と金沢市における事例研究」、

都市計画論文集 38(2003), p35-40

- 7 4 蓑原敬 (2011)、「都市計画 根底から見なおし新たな挑戦へ」、学芸出版社、
pp.38-39
- 7 5 齊藤広子(1998)、「戸建て住宅地における住環境管理ルールとしてみた地区計画・
建築協定についての居住者の評価」、日本建築学会計画系論文集 (513), pp205-212
- 7 6 天野裕・土肥真人 (1998)、「東京都区部における地区計画策定プロセスの住民参
加に関する研究」、都市計画論文集 33、pp.445-450
- 7 7 林崎豊・藤井さやか・有田智一・大村謙二郎 (2007)、「住民発意による都市計
画提案制度の運用実態と活用促進に向けた研究」、都市計画論文集 42(3)、
pp.229-234
- 7 8 松本久美 (2008)、「地区計画の策定における合意形成：神奈川県大和市千本桜
地区を事例に」、経済地理学年報 54(2)、133-147
- 7 9 藤井さやか (2009)、「住民主体の住環境管理における地区計画と自主ルールの活
用方策に関する研究--横浜市内の住宅地を事例として」、日本建築学会計画系論文
集、74(646)、pp.2627-2635
- 8 0 川崎興太・大村謙二郎 (2007)、「東京都中央区における指導要綱と地区計画の変
更の経緯に関する研究」、都市計画論文集 42(2)、pp.111-122
- 8 1 川原晋、佐藤滋 (2005)、「地区計画と住民の自主規範を併用した地区環境の保全・
改善の実態に関する研究」、日本建築学会計画系論文集 (598)、pp.71-78
- 8 2 野澤千絵・小泉秀樹・大方潤一郎 (2001)、「建ぺい率緩和を併用した街並み誘導
型地区計画の適用効果と課題 - 神戸市野田 北部地区を対象に - 」、都市計画論
文集 36、pp.511-516
- 8 3 小泉秀樹(1991)、「規制緩和を伴う地区計画制度適用地区の事後評価」日本都市
計画学会学術研究論文集 26-B、pp. 643-648
- 8 4 立見紀子・藤井さやか・有田智一・大村謙二郎 (2007)、「戸建住宅地の社会環境
変化に対応した地区計画変更の実態と課題」、都市計画論文集 42(2)、pp.715-720
- 8 5 平修久・桑野斉 (2003)「自治体の将来人口と人口減少に対する意識」、2013.9.8
閲覧、<http://homepage3.nifty.com/ntaira/pdf/popdec.pdf>、
- 8 6 前島雅彦 (2007)、「都市圏の衰退 2005 年国勢調査にみる」、日経グローバル
NO.85、pp.10-18
- 8 7 浅野純一郎・藤原郁恵(2010)、「地方都市における開発許可条例の導入 効果とそ
の課題 に関する研究」、都市計画論文集、NO.45-3、pp.685-690
- 8 8 川上光彦・浦山益郎・飯田直彦＋土地利用研究会 (2010)、「人口減少時代におけ
る土地利用計画」、学芸出版社、p10

-
- 89 都市計画用語研究会（2004）、「都市計画用語辞典」、ぎょうせい、p.394
- 90 日本都市計画学会（2003）、「新・都市計画マニュアルⅠ【土地利用編】」、丸善株式会社、p.31
- 91 今治市、「都市計画法に規定する開発行為等の許可の基準に関する条例」（平成 19 年 6 月 29 日条例第 36 号）。
- 92 今治市都市整備部都市政策課（2006）、「今治市の都市計画」、今治市、p.55
- 93 函館市（2009）、「まちづくり提案書～新函館市都市計画マスタープラン策定に向けて～」、函館市都市計画マスタープラン市民懇話会
- 94 函館市都市計画マスタープラン（2011）、p.38
- 95 呉市都市計画課（2012）、「市街化区域及び市街化調整区域、用途地域等が変更となりました！」、呉市 Web ページ、2013.9.16 閲覧、
[http://www.city.kure.lg.jp/~tosikei/hp/news/news\(120531\).html](http://www.city.kure.lg.jp/~tosikei/hp/news/news(120531).html)
- 96 今治市都市政策課（2012）、「今治市市街化調整区域の地区計画の運用方針（平成 24 年 12 月 28 日改定）」、今治市 Web ページ、2013.9.16 閲覧、
<http://www.city.imabari.ehime.jp/tosisei/kyoka/kaitei.html>
- 97 吉田智彦（2010）、「郊外の衰退と再生」、晃洋書房、p.85、p.143
- 98 開発許可制度の開発（平成 14 年 2 月 25 日）、（社）日本住宅開発協会、p.34
- 99 川西市開発指導課（2011）、「川西市開発行為等指導要綱」、川西市、p.7
- 100 小林重敬（2008）、「都市計画はどう変わるか ～マーケットとコミュニティの葛藤を超えて～」、学芸出版社、pp.4-5
- 101 山本茂（2009）、「ニュータウン再生 住環境マネジメントの課題と展望」、学芸出版社、pp.127-137
- 102 齊藤広子（2011）、「住環境マネジメント」、学芸出版社、pp.120-213
- 103 川西市、「人口と世帯「町別人口集計表・推計人口」」、2013.11.27 閲覧、
<http://www.city.kawanishi.hyogo.jp/jyoho/toukei/jinkousetai/014073.html>
- 104 矢作弘（2009）、「都市縮小」の時代、角川書店、pp.36-40

参考・引用文献

- ・ 饗庭伸（2010）、「使える都市計画マスタープランを目指す（特集 地域づくりの視点から都市計画制度に提案する）」、学芸出版社 季刊まちづくり 26,pp.89-91
- ・ 浅野純一郎・藤原郁恵(2010)、「地方都市における開発許可条例の導入 効果とその課題 に関する研究」、都市計画論文集、NO.45-3、pp.685-690
- ・ 浅野純一郎・藤原郁恵(2010)、「地方都市における開発許可条例の導入 効果とその課題 に関する研究」、都市計画論文集 NO.45-3、pp.685-690
- ・ 天野裕・土肥真人（1998）、「東京都区部における地区計画策定プロセスの住民参加に関する研究」、都市計画論文集 33、pp.445-450
- ・ 綾啓至、三宅醇、大塚毅彦、佐藤克彦（1996）、「豊橋市における市街化調整区域の「住宅地」に関する研究 その2：既存宅地制度における分譲住宅地の実態と評価」、日本建築学会東海支部研究報告集(34)、pp.733-736
- ・ 五十嵐敬喜、野口和雄、萩原淳司（2009）、「都市計画法改正－「土地総有」の提言－」、第一法規、pp.56-57
- ・ 鳩心治、井上聡、小林剛士、石村壽浩（2006）、「農地転用と都市計画法第34条8号の3による市街化調整区域の開発動向：山口県防府市を事例として」、日本建築学会計画系論文集(604)、pp.77-84
- ・ 石田頼房（1987）、「日本近代都市計画の百年」、自治体研究社、pp.283-290
- ・ 伊勢良一、位寄和久、本間里見（2005）、「流山市における都市計画マスタープラン策定 支援システムの提案：市民参加による行政計画策定プロセスに関する研究 その2」、日本建築学会関東支部研究報告集 II (75)、pp.241-244
- ・ 今治市、「都市計画法に規定する開発行為等の許可の基準に関する条例」（平成19年6月29日条例第36号）。
- ・ 今治市都市整備部都市政策課（2006）、「今治市の都市計画」、今治市、p.55
- ・ 内海麻里、伊藤夏樹（2008）、「地方分権と制度改革」、都市計画 272、社団法人日本都市計画学会、pp21-24
- ・ 木内望、阪田知彦、藤岡啓太郎（2013）、「国総研レポート 2013」、国土交通省国土技術政策総合研究所、p.74
- ・ 大川秀和・松川寿也・中出文平・樋口秀(2009)、「開発許可条例の運用状況の多様性とその課題に関する研究」、都市計画論文集 NO.44-3、pp.661-666
- ・ 大塩洋一郎（1981）、「日本の都市計画法」、ぎょうせい、pp.272-277
- ・ 大島泰、大村謙二郎（2000）、「市街化調整区域開発可能区域拡大について－運用基準の変遷と制度間の関連から－」

-
- ・ 大島泰、大村謙二郎（2000）、「市街化調整区域開発可能区域拡大について--運用基準の変遷と制度間の関連から」、都市住宅学(31)、pp.39-44
 - ・ 大塚毅彦、綾啓至、佐藤克彦、三宅醇（1996）、「豊橋市における市街化調整区域の「住宅地」に関する研究：既存宅地制度におけるケース・スタディー」、日本建築学会学術講演梗概集、pp.619-620
 - ・ 大西隆(2010)、「人口減少時代の都市計画」、学芸出版社、pp235-242
 - ・ 岡田貴裕（2010）、「「市街地拡大型」から「地域拠点連携型」コンパクトシティへの転換：恵庭市都市計画マスタープラン見直しについて」、都市計画 287、p.81
 - ・ 岡田高行（2011）、「低炭素都市をめざした環境首都・安城へのシナリオ--都市計画マスタープランの改定と低炭素都市づくりガイドラインの活用」、新都市 65(2)、pp.66-69
 - ・ 海道清信（2001）、「コンパクトシティ」、学芸出版社、p.24、pp.208～209
 - ・ 開発許可制度の開発（平成 14 年 2 月 25 日）、（社）日本住宅開発協会、p.34
 - ・ 開発許可制度研究会（2012）、「開発許可制度の解説〈第二次改定版〉」、pp.437-453
 - ・ 勝又済（2000）、「全国の市街化調整区域における既存宅地制度制度の適用実態」、日本建築学会、学術講演梗概集、pp.221-222
 - ・ 加藤晃（2001）、「都市計画概論 第 5 版」、共立出版、pp.6-7
 - ・ 加藤晃、竹内伝史（2004）、「新・都市計画概論」、共立出版株式会社、p.62
 - ・ 川上光彦・浦山益郎・飯田直彦＋土地利用研究会（2010）、「人口減少時代における土地利用計画」、学芸出版社、p10
 - ・ 川崎興太・大村謙二郎（2007）、「東京都中央区における指導要綱と地区計画の変更の経緯に関する研究」、都市計画論文集 42(2)、pp.111-122
 - ・ 川西市開発指導課（2011）、「川西市開発行為等指導要綱」、川西市、p.7
 - ・ 川原晋、佐藤滋（2005）、「地区計画と住民の自主規範を併用した地区環境の保全・改善の実態に関する研究」、日本建築学会計画系論文集 (598)、pp.71-78
 - ・ 北原鉄也（2008）、「都市計画制度改革で日本の都市計画は変わるかー決定主体、介入手段、ガバナンス」、地域開発 526（2008.7）、財団法人日本地域開発センター、pp11-15
 - ・ 倉根明德、川上光彦、森國浩一（2010）、「都市計画道路の見直しにおける広域調整及び見直し後の対応に関する実態と課題：道府県・政令市の見直し実態及び先進自治体の取り組み状況」、都市計画論文集 45(3)、pp.733-738
 - ・ 計画開発住宅市街地の今後のあり方（ニュータウン・グランドデザイン）検討委員会（2005）、「計画開発住宅市街地の再生に向けて 提言」、国土交通省住宅局市街地建築課

-
- ・ 建設省地区計画研究会（1986）、「地区計画の手引き―事例集―」、新日本法規出版、pp.34-41
 - ・ 小泉秀樹(1991)、「規制緩和を伴う地区計画制度適用地区の事後評価」日本都市計画学会学術研究論文集 26-B、pp. 643-648
 - ・ 小島康太郎、小泉秀樹、杉崎和久、三浦聖樹、宮森一郎、真鍋陸太郎、村山顕人、一宮崇宏(2002)、「深谷市都市マスタープラン：まちづくり協議会による提案づくり：その 1 計画策定プログラム概要」、日本建築学会学術講演梗概集、pp.5-6 ほか
 - ・ 小林重敬（1999）、「新時代の都市計画 第 1 巻」、ぎょうせい、p.9
 - ・ 小林重敬（2008）、「都市計画はどうかわるか ～マーケットとコミュニティの葛藤を超えて～」、学芸出版社、pp.42-46
 - ・ 小林重敬（2008）、「都市計画はどうかわるか ～マーケットとコミュニティの葛藤を超えて～」、学芸出版社、pp.4-5
 - ・ 齊藤広子（1998）、「戸建て住宅地における住環境管理ルールとしてみた地区計画・建築協定についての居住者の評価」、日本建築学会計画系論文集（513）、pp205-212
 - ・ 齊藤広子（1998）、「戸建て住宅地における住環境管理ルールとしてみた地区計画・建築協定についての居住者の評価」、日本建築学会計画系論文集（513）、pp205-21
 - ・ 齊藤広子（2011）、「住環境マネジメント」、学芸出版社、pp.120-213
 - ・ 佐藤克彦、三宅醇、大塚毅彦、綾啓至（1996）、「豊橋市における市街化調整区域の「住宅地」に関する研究 その 1：既存宅地制度における建設活動の考察」、日本建築学会東海支部研究報告集(34)、pp.729-732
 - ・ 塩澤誠一郎（2009）、「都市計画マスタープラン改定の課題」、ニッセイ基礎研究所報 vol.56、pp101-126
 - ・ 瀬口哲夫、岩澤英大、馬渕明人（1994）、「市街化調整区域の土地利用に関する研究（その 2）：愛知県尾張部にある T 市の既存宅地制度の土地利用状況について」、日本建築学会東海支部研究報告集(32)、pp.701-704
 - ・ 瀬口哲夫、馬渕明人、岩沢英太（1994）、「市街化調整区域の土地利用に関する研究（その 1）：愛知県の既存宅地制度確認状況」、日本建築学会東海支部研究報告集(32)、pp.697-700
 - ・ 瀬田史彦、山崎亮、姥浦道生、松行美帆子、金昶基（2008）、「人口減少・少子高齢化に伴う諸問題と政策対応能力の総合指標化」、平成 20 年度国土政策関係研究支援事業 研究成果報告書、pp.5-6
 - ・ 鄭小平（2004）、「市町村人口の減少、影響と対策」、立命館経済学第 53 巻第 3・4 号、pp.317-339
 - ・ 高見沢 邦郎，日端 康雄(1992)、「地区計画制度の運用実態について」、日本建築学

会計画系論文報告集 (435), pp69-75

- ・ 立見紀子・藤井さやか・有田智一・大村謙二郎 (2007)、「戸建住宅地の社会環境変化に対応した地区計画変更の実態と課題」、都市計画論文集 42(2)、pp.715-720
- ・ 田中みさ子 (2013)、「市町村都市計画策定における住民参加の現状と課題」、大阪産業大学人間環境論集 12、pp.131-160
- ・ 都市計画中央審議会 (2000)、「今後の都市政策は、いかにあるべきか」第二次答申
- ・ 都市計画用語研究会 (2004)、「都市計画用語辞典」、ぎょうせい、p.394
- ・ 中島一、水野金市、田中治是 (1983)、「建築空間における都市計画学」、コロナ社、pp.195-200
- ・ 西村幸夫 (1992)、「四則演算の都市計画 成熟都市の都市計画を考える」、調査季報、横浜市政策局政策課、pp.56-60
- ・ 西山功、松本浩 (2009)、「人口減少社会に対応した郊外住宅地等の再生・再編手法の開発」、国土交通省国土技術政策総合研究プロジェクト研究報告 NO.26、pp.187-261
- ・ 日本都市計画学会 (2003)、「新・都市計画マニュアル I 【土地利用編】」、丸善株式会社、p.31
- ・ 野澤千絵・小泉秀樹・大方潤一郎 (2001)、「建ぺい率緩和を併用した街並み誘導型地区計画の適用効果と課題 - 神戸市野田 北部地区を対象に -」、都市計画論文集 36、pp.511-516
- ・ 函館市 (2009)、「まちづくり提案書～新函館市都市計画マスタープラン策定に向けて～」、函館市都市計画マスタープラン市民懇話会
- ・ 函館市都市計画マスタープラン (2011)、p.38
- ・ 波多野憲男、若山徹、井原満明 (1984)、「市街化調整区域スプロールと既存宅地制度制度の問題」、都市計画別冊(19)、p.121-126
- ・ 林崎豊・藤井さやか・有田智一・大村謙二郎 (2007)、「住民発意による都市計画提案制度の運用実態と活用促進に向けた研究」、都市計画論文集 42(3)、pp.229-234
- ・ 日笠端 (1998)、「市町村の都市計画 2. 市街地の計画的制御」、共立出版、p.38
- ・ 日笠端、日端康雄 (1988)、「都市計画第 3 版」、共立出版、p.231
- ・ 久隆浩 (2008)、「茨城市都市計画マスタープラン策定における住民参加手法に関する考察」、日本建築学会学術講演梗概集、pp.1041-1042
- ・ 日端康雄 (1988)、「ミクロの都市計画と土地利用」、学芸出版社、P.20-21
- ・ 兵庫県都市住宅部建築指導課 (2001)、「兵庫県開発許可制度の運用基準」、兵庫県、pp.158-164
- ・ 藤井さやか (2009)、「住民主体の住環境管理における地区計画と自主ルールを活用

-
- 方策に関する研究--横浜市内の住宅地を事例として」、日本建築学会計画系論文集、74(646)、pp.2627-2635
- ・ 前島雅彦(2007)、「都市圏の衰退 2005 年国勢調査にみる」、日経グローバル NO.85、pp.10-18
 - ・ 馬來田善準 (2010)、「改訂 福井市都市計画マスタープラン(案)--集約型都市構造の実現に向けた「歩く」視点からの都市づくり」、新都市 64(2)、pp.26-29
 - ・ 馬相烈、大貝彰 (2004)、「市街化調整区域における都市計画法 34 条 8 号の 3 の活用および運用方針に関する考察」、日本建築学会計画系論文集(575)、pp.85-91
 - ・ 松井隆直、岡村竹史、乙部昌宏、後藤春彦、浅野聡、鵜心治(1997)、「伊勢市都市マスタープラン・市民ワークショップに関する研究：その 1 市民ワークショップの位置づけとプログラムについて」、日本建築学会学術講演梗概集、pp.1-2 ほか
 - ・ 松川寿也、白戸将吾、佐藤雄哉、中出文平、樋口秀 (2012)、「発許可制度を緩和する区域の縮小に関する一考察：都市計画法第 34 条 11 号の条例で指定する区域を縮小した埼玉県下での取り組みを対象として」、都市計画論文集 47(3)、pp.175-180
 - ・ 松本久美 (2008)、「地区計画の策定における合意形成：神奈川県大和市千本桜地区を事例に」、経済地理学年報 54(2)、133-147
 - ・ 水野優子・角野幸博 (2006)、「ニュータウンにおける住宅の世代間継承に関する研究」、日本建築学会大会学術講演梗概集 (関東)、pp.1053-1054
 - ・ 蓑原敬(2011)、「都市計画 根底から見なおし新たな挑戦へ」、学芸出版社、pp.38-39
 - ・ 矢作弘 (2005)、「大型店とまちづくりー規制進むアメリカ、模索する日本ー」、岩波新書、pp.7-10
 - ・ 矢作弘 (2009)、「都市縮小」の時代、角川書店、pp.36-40
 - ・ 山口邦雄 (2012)、「人口減少下における市街化調整区域の規制緩和の効果と課題に関する研究：都市計画法 34 条 11 号による戸建て住宅地開発に係る世帯と立地の分析から」、都市計画論文集 47(3)、pp.187-192
 - ・ 山本茂 (2009)、「ニュータウン再生 住環境マネジメントの課題と展望」、学芸出版社、pp.127-137
 - ・ 吉田公二 (1984)、「新時代の都市政策 2 都市計画」、ぎょうせい、pp.68-69
 - ・ 吉田智彦 (2010)、「郊外の衰退と再生」、晃洋書房、p.85、p.143
 - ・ 埴 正浩 , 川上 光彦 , 片岸 将広 (2003)、「郊外型土地地区画整理事業施行地区における地区計画導入の実態と課題：全国における実態と金沢市における事例研究」、都市計画論文集 38(2003), p35-40
 - ・ 渡邊静夫 (1994)、「日本大百科全書」、小学館

Web ページの参照

- ・ 今治市都市政策課（2012）、「今治市市街化調整区域の地区計画の運用方針（平成 24 年 12 月 28 日改定）」、今治市、2013.9.16 閲覧、
<http://www.city.imabari.ehime.jp/tosisei/kyoka/kaitei.html>
- ・ 大分市、ふるさと団地の元気創造推進事業における取り組み（新規）、2013.10.3 閲覧、<http://www.city.oita.oita.jp/www/contents/1319511112481/files/07.pdf>
- ・ 大分市、ふるさと団地の元気創造プロジェクト、「大分市富士見が丘団地をモデルとしたふるさと団地の元気創造推進事業」、2013.10.3 閲覧、
<https://www.city.oita.oita.jp/www/contents/1303284385265/index.html>
- ・ 川西市、「人口と世帯「町別人口集計表・推計人口」」、2013.11.27 閲覧、
<http://www.city.kawanishi.hyogo.jp/jyoho/toukei/jinkousetai/014073.html>
- ・ 呉市都市計画課（2012）、「市街化区域及び市街化調整区域，用途地域等が変更となりました！」、呉市、2013.9.16 閲覧、
[http://www.city.kure.lg.jp/~tosikei/hp/news/news\(120531\).html](http://www.city.kure.lg.jp/~tosikei/hp/news/news(120531).html)
- ・ 建設省（2000）、「都市計画運用指針 平成 12 年 12 月 Ⅲ-2 運用にあたっての基本的な考え方 5.適時適切な都市計画の見直し」、国土交通省、2013.11.14 閲覧、
<http://www.mlit.go.jp/crd/city/singikai/sn0105.htm>
- ・ 国土交通省、国土審議会計画部会 第 5 回ライフスタイル・生活専門委員会、「資料 4-2 人口減少下の都市圏形成について H17.12.19」、2013.11.14 閲覧、
http://www.mlit.go.jp/singikai/kokudosin/keikaku/lifestyle/5/lifestyle_shiryou.html
- ・ 国土交通省、今後の市街地整備のあり方に関する検討会、「今後の市街地整備の目指すべき方向 平成 20 年 6 月」、2013.11.14 閲覧、
<http://www.mlit.go.jp/common/000016712.pdf>
- ・ 国土交通省、社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会（2010）、「第 7 回都市計画制度小委員会参考資料」、2013.10.28 閲覧、
<http://www.mlit.go.jp/common/000126311.pdf>
- ・ 国土交通省、平成 22 年度都市計画現況調査、「§2 都市計画区域、市街化区域、地域地区の決定状況 H22.3.31 現在」、2013.10.28 閲覧、
http://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_fr_000022.html
- ・ 国土交通省、都市計画制度小委員会（2009）、「都市計画制度の概要 平成 21 年 7 月 30 日」、2013.11.14 閲覧、<http://www.mlit.go.jp/common/000046608.pdf>
- ・ 国土交通省、「全国のニュータウンリスト」、2013 年 10 月 29 日閲覧、

http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/tochimizushigen_fr2_000011.html

- ・ 国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地位別将来推計人口（平成 25 年 3 月推計）、2013.9.8 閲覧、<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/t-page.asp>
- ・ 佐倉市、市街化調整区域の宅地開発基準（区域指定制度）の廃止について、2013.10.6 閲覧、<http://www.city.sakura.lg.jp/0000002715.html>、
http://www.city.sakura.lg.jp/sakura/ikenkobo/200sanka/010bosyu/20080124_013570000_23_00_.pdf
- ・ 佐倉市、「3411 条例の廃止」、2013.10.4 閲覧、
http://www.city.sakura.lg.jp/sakura/ikenkobo/200sanka/010bosyu/20080124_013570000_23_00_.pdf
- ・ 総務省統計局・政策統括官（統計基準担当）・統計研修所、「統計 Today NO.9」、2010.9.8 閲覧、<http://www.stat.go.jp/info/today/009.htm>
- ・ 平修久・桑野斉（2003）「自治体の将来人口と人口減少に対する意識」、2013.9.8 閲覧、<http://homepage3.nifty.com/ntaira/pdf/popdec.pdf>

DID(人口集中地区)の人口と面積(k㎡)の変遷												調査票 1			
		1960年	1965年	1970年	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年				
小樽市	人口														
	面積														
釧路市	人口														
	面積														
函館市	人口														
	面積														
石巻市	人口														
	面積														
呉市	人口														
	面積														
今治市	人口														
	面積														
大牟田市	人口														
	面積														

都市計画区域の面積の変遷(ha)

調査票 2

	経年	都市計画区域	市街化区域	市街化調整区域	未線引き
小樽市	当初				
	1次				
	2次				
	3次				
	現在				
釧路市	当初				
	1次				
	2次				
	3次				
	現在				
函館市	当初				
	1次				
	2次				
	3次				
	現在				
石巻市	当初				
	1次				
	2次				
	3次				
	現在				
呉市	当初				
	1次				
	2次				
	3次				
	現在				
今治市	当初				
	1次				
	2次				
	3次				
	現在				
大牟田市	当初				
	1次				
	2次				
	3次				
	現在				

市街化区域の人口、面積および人口密度の推移

調査票 3

		1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
小樽市	人口						
	面積(ha)						
	人口密度						
釧路市	人口						
	面積(ha)						
	人口密度						
函館市	人口						
	面積(ha)						
	人口密度						
石巻市	人口						
	面積(ha)						
	人口密度						
呉市	人口						
	面積(ha)						
	人口密度						
今治市	人口						
	面積(ha)						
	人口密度						
大牟田市	人口						
	面積(ha)						
	人口密度						

用途地域(ha)の変遷

調査票 4

	経年	1低専	2低専	1中高	2中高	1住居	2住居	準住居	住居系計	近商	商業	商業系計	準工業	工業	工業系計	工業系計	計
小樽市	当初																
	1次																
	2次																
	3次																
	現在																
釧路市	当初																
	1次																
	2次																
	3次																
	現在																
函館市	当初																
	1次																
	2次																
	3次																
	現在																
石巻市	当初																
	1次																
	2次																
	3次																
	現在																
呉市 (広島県都市計画区域)	当初																
	1次																
	2次																
	3次																
	4次																
今治市	当初																
	1次																
	2次																
	3次																
	現在																
大牟田市	当初																
	1次																
	2次																
	3次																
	現在																

市街化調整区域内の開発許可等の状況について(許可ベース)

調査票 5

	開発許可(大規模開発) (許可基準:旧34条10号イ)				開発許可、又は、建築許可 (許可基準:旧34条で左以外、既存宅地を除く)		既存宅地の確認	
	件数		面積(ha)		件数	面積(ha)	件数	面積(ha)
小樽市	総件数		総面積					
	主たる建築物の用途	住宅系	主たる建築物の用途	住宅系				
		工業系		工業系				
		その他		その他				
釧路市	総件数		総面積					
	主たる建築物の用途	住宅系	主たる建築物の用途	住宅系				
		工業系		工業系				
		その他		その他				
函館市	総件数		総面積					
	主たる建築物の用途	住宅系	主たる建築物の用途	住宅系				
		工業系		工業系				
		その他		その他				
石巻市	総件数		総面積					
	主たる建築物の用途	住宅系	主たる建築物の用途	住宅系				
		工業系		工業系				
		その他		その他				
呉市	総件数		総面積					
	主たる建築物の用途	住宅系	主たる建築物の用途	住宅系				
		工業系		工業系				
		その他		その他				
今治市	総件数		総面積					
	主たる建築物の用途	住宅系	主たる建築物の用途	住宅系				
		工業系		工業系				
		その他		その他				
大牟田市	総件数		総面積					
	主たる建築物の用途	住宅系	主たる建築物の用途	住宅系				
		工業系		工業系				
		その他		その他				

土地区画整理事業の箇所数及び施行面積 (ha) と従前 (整理前) の土地利用形態 (事業認可ベース) 調査票 6

	土地区画整理 事業 (施行箇所数)	従前 (整理前) の土地利用形態 (箇所数 ※)			土地区画整 理事業 (施行面積)	従前 (整理前) の土地利用形態 (面積 ※)		
		農地、又は、山林	左以外	不明		農地、又は、山林	左以外	不明
小樽市								
釧路市								
函館市								
石巻市								
呉市								
今治市								
大牟田市								

※ 箇所数及び面積は、施行箇所数及び施行面積の内数です。

都市計画(地域地区)の決定面積(単位:ha)

	行政区域面積	都市計画区域面積	特別用途地区				高度地区	高度利用地区	伝建地区	臨港地区	地区計画
			特別工業地区	観光地区	特別業務地区	大規模集客施設規制地区					
小樽市											
釧路市											
函館市											
石巻市											
呉市											
今治市											
大牟田市											

回答票(提出用紙)(1/6)

マークの仕方 :

良い例



黒く塗りつぶす。

悪い例



薄い



外れている



チェック



マル

問1 ご自宅周辺の現在の住環境について満足されていますか？

(ひとつだけ番号を選んでマークしてください)

①	1 満足している (問2にお進みください)
②	2 どちらかと言えば、満足している (問2にお進みください)
③	3 どちらかと言えば、満足していない (問3にお進みください)
④	4 満足していない (問3にお進みください)

問2 ご自宅周辺の住環境に満足している理由は何ですか？

はい いいえ (全ての項目の ①「はい」か ②「いいえ」にマークしてください)

① ②	1 周辺の敷地が広く、ゆったりしているから	
① ②	2 庭木や街路樹などの緑が多いから	
① ②	3 道路が広いから	
① ②	4 静かだから	
① ②	5 その他 ()

【問4にお進みください】

問3 ご自宅周辺の住環境に満足していない理由は何ですか？

はい いいえ (全ての項目の ①「はい」か ②「いいえ」にマークしてください)

① ②	1 周辺の敷地が狭いから	
① ②	2 庭木や街路樹など緑の手入れが行き届いてないから	
① ②	3 道路が狭いから	
① ②	4 にぎわいに欠ける (活気がない) から	
① ②	5 地域に小さな子どもがいない (少ない) から	
① ②	6 その他 ()

問4 現在のご自宅の広さについてどう感じていますか

(ひとつだけ番号を選んでマークしてください)

①	1 適切な広さである
②	2 広すぎる
③	3 狭すぎる

問5 ご自宅の敷地面積はいくらですか (おおよその面積で構いません)

回答欄 (数字をお書きください)

約 _____ 平方メートル、又は、約 _____ 坪

回答票(提出用紙)(2/6)

問6 現在の少子高齢化と大和団地全体の今後についてお聞きします

(ひとつだけ番号を選んでマークしてください)

①	1	少子高齢化は、このまま見守るしかない	
②	2	活気あるまちにするためにも若い人が移り住んでほしい	
③	3	特に関心がない	
④	4	その他 ()	

問7 若い人が大和団地に移り住む場合、若い人への印象をお聞きします

はい いいえ (全ての項目の ①「はい」か ②「いいえ」にマークしてください)

①	②	1	ゴミ出しなど地域のルールを守らない	
①	②	2	自治会へ加入せず、地域に無関心	
①	②	3	収入が低く、生活が大変	
①	②	4	小さな子供の泣き声などうるさいので迷惑	
①	②	5	元気なので地域が明るくなる	
①	②	6	体力があるので重いものを持ってもらえるなど頼れそう	
①	②	7	子育てなど分からないことを教えてあげられる	
①	②	8	その他 ()	

問8 大和団地に若い人が移り住むことについてお聞きします

(ひとつだけ番号を選んでマークしてください)

①	1	長い目で見ると、積極的に若い人が移り住めるようにした方が良い
②	2	自然に任せて移り住むのであれば住めば良い
③	3	特に若い人が移り住む必要性は感じない
④	4	わからない

問9 自宅の隣近所に若い人が移り住むことについてお聞きします

(ひとつだけ番号を選んでマークしてください)

①	1	若い人が移り住むのは必要なので、自宅の隣近所に移り住んでも良い
②	2	若い人が移り住むのは必要だが、自宅の隣近所には移り住んでほしくない
③	3	わからない

問10 自宅の隣近所に若い人が移り住む条件についてお聞きします

はい いいえ (全ての項目の ①「はい」か ②「いいえ」にマークしてください)

①	②	1	特に条件などはない	
①	②	2	ゴミ出しなど地域のルールを守ってほしい	
①	②	3	自治会へ加入するなど、地域活動に参加してほしい	
①	②	4	あいさつを交わすなど、お互いに気持ち良く生活したい	
①	②	5	どんな条件であっても単身者には住んでほしくない	
①	②	6	どんな条件であっても小さな子供がいる世帯には住んでほしくない	
①	②	7	その他 ()	

回答票(提出用紙)(3/6)

問11 大和団地の戸建住宅の敷地面積についてお聞きします。

はい いいえ (全ての項目の ①「はい」か ②「いいえ」にマークしてください)

① ②	1	住環境の保全のためには <u>150平方メートル(市の基準)</u> 以上が必要 (大和東1丁目は165平方メートル(地区計画の基準))
① ②	2	敷地が大きいと若い人が買えないが、仕方がない
① ②	3	敷地が大きいと若い人が買えないので、ある程度小さくしても良い
① ②	4	隣地との離隔の確保など、環境に配慮できればある程度小さくても良い
① ②	5	大和団地の将来を考えて、敷地面積を小さくするルールを検討しても良い
① ②	6	その他 ()

問12 住宅の建て方(戸建住宅、共同住宅、長屋住宅)についてお聞きします。

(ひとつだけ番 全ての項目の ①「はい」か ②「いいえ」にマークしてください)

① ②	1	共同住宅など戸建住宅以外は認めたくない(問13にお進みください)
① ②	2	共同住宅など戸建住宅以外を認めても良い(問14にお進みください)
① ②	3	認めるかどうかを、検討してみても良い(問14にお進みください)

問13 共同住宅などを認めたくない理由は何ですか

はい いいえ (全ての項目の ①「はい」か ②「いいえ」にマークしてください)

① ②	1	景観(見た目の街並み)が壊れるから
① ②	2	ゴミ出しルールや路上駐車などで迷惑しそうだから
① ②	3	人が増えて静かな環境がこわれるから
① ②	4	自治会に加入しないなど地域から孤立しそうだから
① ②	5	その他 ()

【問16にお進みください】

問14 共同住宅などを認めても良い、又は、検討してみても良い理由は何ですか

はい いいえ (全ての項目の ①「はい」か ②「いいえ」にマークしてください)

① ②	1	大和団地に若い人が移り住む必要があるから
① ②	2	大和団地全体の人口を増やしていく必要があるから
① ②	3	共同住宅などが建ったら、自分がそこに住みたいから
① ②	4	その他 ()

問15 共同住宅などを認める場合の規模(建物の大きさ)についてお聞きします

(ひとつだけ番号を選んでマークしてください)

①	1	特にこだわらない(高さは10m以下であることが法律で決まっています)
②	2	小規模(2階以下、4戸程度まで)の規模なら認めても良い
③	3	共同住宅などの建物の大きさを認める場合の条件を検討しても良い
④	4	その他 ()

回答票(提出用紙)(4/6)

問16 小規模な共同住宅（2階以下、4戸程度）の賃貸住宅についてお聞きします
(ひとつだけ番号を選んでマークしてください)

①	1	小規模であっても賃貸住宅が建つのは好ましくない（問17にお進みください）
②	2	賃貸住宅が建つことも必要である（問18にお進みください）
③	3	賃貸住宅を認める条件を検討してみても良い（問18にお進みください）

問17 賃貸住宅が建つのは好ましくない理由は何ですか
はい いいえ (全ての項目の ①「はい」か ②「いいえ」にマークしてください)

① ②	1	小規模であっても景観（見た目の街並み）が壊れるから
① ②	2	賃貸住宅に住む人は、何かにつけ身勝手なような気がするから
① ②	3	賃貸住宅に住む人は、ゴミ出しなど地域のルールを守らなそうだから
① ②	4	賃貸住宅に住む人は、自治会へ加入しないなど地域から孤立しそうだから
① ②	5	その他 ()

【問19にお進みください】

問18 賃貸住宅も必要、又は、建つ条件を検討してみても良い理由は何ですか
はい いいえ (全ての項目の ①「はい」か ②「いいえ」にマークしてください)

① ②	1	賃貸住宅が建てば、より若い人が増えそうだから
① ②	2	賃貸住宅が建てば、大和団地に住む人が増えそうだから
① ②	3	賃貸住宅が建てば、自分もそこに住みたいから
① ②	4	その他 ()

問19 あなたの住宅の隣に、小規模な共同住宅（2階建以下、4戸程度）が
計画されたらどう思われますか

はい いいえ (全ての項目の ①「はい」か ②「いいえ」にマークしてください)

① ②	1	絶対に認めたくない
① ②	2	大和団地の将来のために、認めていく必要性は感じる
① ②	3	条件（隣地との建物間隔や地域のルールなど）に関して納得できれば、 共同住宅を認めても良い
① ②	4	共同住宅を認める条件を話し合う機会があれば、参加して議論しても良い
① ②	5	その他 ()

問20 あなたの宅地について、今後の利用予定をお聞きします
(ひとつだけ番号を選んでマークしてください)

①	1	このまま住み続ける以外は考えていない
②	2	現在のまま売却して、大和団地内に住み替えたい
③	3	現在のまま売却して、大和団地以外に住み替えたい
④	4	できれば半分売却して、大和団地（今の敷地を含む）に住み替えたい
⑤	5	できれば半分売却して、大和団地以外に住み替えたい
⑥	6	相続することになると思うので、被相続人が考えれば良い
⑦	7	わからない
⑧	8	その他 ()

回答票(提出用紙)(5/6)

問21 あなたの宅地建物について、以下の仕組みがあれば活用しようと思いますか
はい いいえ (全ての項目の ①「はい」か ②「いいえ」にマークしてください)

① ②	1	若い子育て世帯に貸すための「賃貸住宅バンク」 → 将来、賃貸住宅として他人に貸してもよい
① ②	2	地域の宅地の有効活用のための、空地を集約する「集約宅地バンク」 → 将来、例えば、別の宅地と交換(等価)しても良い
① ②	3	地域に貢献できる仕組みがあれば、宅地の有効活用を検討しても良い
① ②	4	自分の財産なので、相続以外に興味がない
① ②	5	その他 ()

問22と問23は、大和東1丁目にお住まいの方、大和西1丁目で地区計画の区域(別紙1図面参照)にお住まいの方がお答えください。それ以外の方は、問24にお進みください。

問22 あなたは、あなたの宅地が地区計画の区域内であることをご存知ですか
(ひとつだけ番号を選んでマークしてください)

①	1	内容まで知っている
②	2	聞いたことがあるが内容はよく知らない
③	3	知らない

問23 あなたの住宅の隣に、共同住宅(2階建以下、4戸程度)が計画されたらどう思われますか
はい いいえ (全ての項目の ①「はい」か ②「いいえ」にマークしてください)

① ②	1	地区計画に反するので絶対に反対
① ②	2	条件(自宅との離隔や地域のルールなど)に関して納得できれば、共同住宅を認めていくように地区計画を改正しても良い
① ②	3	地区計画を改正する話し合いが持たれれば、参加して議論しても良い
① ②	4	その他 ()

問24 あなたについてお聞きます
(ひとつだけ番号を選んでマークしてください)

回答欄	【年齢】
①	1 50歳未満
②	2 50歳以上60歳未満
③	3 60歳以上70歳未満
④	4 70歳以上80歳未満
⑤	5 80歳以上

回答欄	【性別】
①	1 男
②	2 女

回答票(提出用紙)(6/6)

(続き) 問24 あなたについてお聞きします
(ひとつだけ番号を選んでマークしてください)

回答欄	【居住年数】
①	1 20年未満
②	2 20年以上30年未満
③	3 30年以上

回答欄	【世帯人数】
①	1 1人
②	2 2人
③	3 3人
④	4 4人
⑤	5 5人以上

自由意見欄 (大和団地の将来について、特にご意見があればお聞かせください)

ご協力ありがとうございました。大変ご苦労さまでした。

この回答票(6枚)は、返信用封筒(切手貼済)に封入のうえ、
速やかに投函していただければ幸いに存じます。

謝辞

研究のはじまりは、創造都市研究科での学生生活が始まった 2009 年にさかのぼります。研究を進めていくと、これまでの実務経験が、リサーチデザインの構築を邪魔しました。都市計画のことがわかっていたつもりで、何もわかっていなかったことに気づかされました。それだけでも、創造都市研究科に身をおいた意義はあると思いますが、このたび、研究の一端を本論文にまとめることができました。

創造都市研究科には、都市計画に造詣の深い 3 名の先生がおられました。東京大学工学部・瀬田史彦准教授、龍谷大学政策学部・矢作弘教授、そして、関西学院大学総合政策学部・北原鉄也教授です。研究にあたり、多くのご指導を通して、実務者の視点になりがちなところを、理論的にアプローチする大切さをお教えてくださいました。

本論文の作成にあたり、指導教員として、査読論文を含め、終始丁寧なご指導と暖かい激励をくださいました、瀬田史彦准教授に心より感謝を申し上げます。住民シンポジウムの実施やアンケートの分析なども含め、多方面からご指導、ご助言をいただきました。

主査をご担当いただいた小玉徹教授、副査をご担当いただいた嘉名光市准教授、松永桂子准教授にも、貴重なご指導とご助言を賜ったことに感謝申し上げます。

修士論文の執筆をご指導くださった矢作弘教授には、第 3 章の事例調査に同行していただき、また、博士課程に進む背中を押していただきました。感謝とともに、厚く御礼申し上げます。

修士課程では、北原鉄也教授をはじめ、創造都市研究科の先生方にも、適宜、貴重なご助言をいただいたことに感謝いたします。

調査では、自治体や地域を対象としたアンケートやヒアリングの際に、各自治体の行政関係者や住民の方々に、たいへんお世話になりました。厚く御礼を申し上げます。

最後に、学生生活を通して、執筆活動を励ましてくれた研究仲間、データ整理のサポートなどで応援してくれた職場の同僚、そして、残暑厳しい日にアンケート配布を手伝ってくれた一方で、学生生活を黙って見守り続けてくれた家族に感謝いたします。

本論文は、多くの方々のご指導とご協力で完成に至ったものであり、一人では何もしないことを改めて肝に銘じるとともに、ここにすべての方々に心から感謝の意を表します。

2014 年 3 月

酒本恭聖